

“EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD O EL RETO DE GARANTIZAR EL EQUILIBRIO ENTRE LOS INGRESOS Y LAS PENSIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL”

Ponencia a la que se adscribe: “La vulnerabilidad de derechos de protección social. Las reformas de cotización en contratos a tiempo parcial, pensión de jubilación y prestaciones por desempleo”

Esther Guerrero Vizuete
Doctora en Derecho
Profesora DTSS
Universidad Rovira i Virgili

Índice

1. Introducción
2. La suficiencia y adecuación de las pensiones: el mandato de los artículos 41 y 50 de la Constitución
3. El iter legislativo hacia la consecución del equilibrio: de la Ley 27/2011 de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social a la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social
4. Análisis de la configuración legal del factor de sostenibilidad: ¿un instrumento para el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social?
5. La esperanza de vida de las mujeres en el factor de sostenibilidad
6. Valoración Final

1. Introducción

La sociedad española envejece. Este fenómeno natural no plantearía especiales consideraciones a no ser porque discurre coadyuvado por dos elementos que interactúan de forma sinérgica: de un lado, el decrecimiento demográfico unido a una mayor esperanza de vida, que conducen al aumento de una población envejecida, planteando con ello un reto a la sostenibilidad del sistema público de pensiones. En este sentido, “el envejecimiento demográfico debe ser aceptado como un rasgo más de la modernidad...que tiene claras ventajas para los individuos, aunque exige ajustes en el plano colectivo”, si bien “nuestra sociedad tiende actualmente a

considerar este fenómeno exclusivamente como un problema”¹. En efecto, los datos estadísticos ponen de manifiesto un importante aumento de la población de 65 o más años respecto de un tramo de menor edad comprensivo de los 20 a 64 años. Este desequilibrio origina una alteración en la tasa de dependencia, entendiendo por tal aquella que relaciona en términos cuantitativos el número de personas que están cobrando una pensión en relación a cada persona ocupada. Esta situación, evidentemente, plantea la necesidad de realizar ajustes en nuestro sistema de pensiones puesto que la realidad se muestra sin ambages: habrá más personas dependientes y menos en edad de trabajar y de cotizar. El factor demográfico se transmuta así en un problema económico, puesto que el aumento progresivo de la esperanza de vida plantea el reto futuro de asumir el pago de más pensiones durante un mayor espacio de tiempo. Ello bosqueja la necesidad de hacer frente a un porcentaje cada vez más elevado del gasto público por este concepto².

De otro lado, el segundo elemento de esta ecuación viene representado por la persistencia de la crisis económica, origen de una alta tasa de desempleo cuyo efecto más inmediato se refleja en la disminución de los ingresos por cotizaciones sociales³. Por todo ello, bien puede afirmarse que la sostenibilidad del sistema de pensiones es un problema estructural, ya que el mismo se rige por los principios de reparto y de solidaridad, “de tal manera que cada generación contribuye al pago de las pensiones de la generación anterior, por lo que cuanto menos contribuyan más difícil será la sostenibilidad del sistema”⁴. En este sentido, la Comisión Europea ya señaló en 2010 que si no se actuaba de manera resuelta para mejorar la sostenibilidad, la carga del ajuste que necesariamente ha de realizarse, recaerá o bien sobre los futuros trabajadores o bien sobre los futuros pensionistas, los cuales puede que no se

¹ Fernández Cordón, Juan Antonio: “*Demografía y reformas del sistema de pensiones*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. Extraordinario Seguridad Social, 2011, p. 44. Indica el autor que “en los países de la zona Euro la tendencia es la misma y se prevé que, hacia mediados de este siglo, en la mayoría de los países, la ratio de sostenimiento tendrá un valor similar al proyectado para España”.

² En 2014 el gasto público en pensiones representará el 10.7% del Producto Interior Bruto. En 2012 el número de pensiones satisfechas por el sistema de Seguridad Social fue de algo más de 5 millones siendo su importe medio de 946,40 euros al mes. Datos contenidos en España en cifras 2013, disponible en www.ine.es

³ La Seguridad social ingresará por cotizaciones sociales un 2,86% menos de lo inicialmente presupuestado en 2013, representando el 78,02% del conjunto de la financiación, según consta en el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Informe económico- financiero . Ejercicio 2014. Disponible en seg-social.es.

⁴ Martínez Abascal, Vicente A. y Herrero Martín, José B.: “Curso de Derecho de la protección social”, Tecnos, 2ª ed., 2013, p. 353

hubieran preparado para percibir unas pensiones más bajas de lo esperado⁵. No olvidemos que el objetivo básico de los sistemas de pensiones no es otro que proporcionar unos ingresos adecuados ante la ausencia de recursos motivada por la jubilación, permitiendo a la gente mayor el disfrute de un nivel de vida digno y el goce de una independencia económica⁶. Así pues, ambos elementos, demográfico y económico, se erigen en presupuestos desencadenantes de una reforma con la que se pretende garantizar la viabilidad económica del sistema de pensiones a largo plazo. Sin embargo, no estamos ni ante unos fenómenos ni unas previsibles consecuencias que sean de reciente manifestación. En épocas precedentes ya se alzaron voces que de forma agorera preconizaban el fin de nuestro sistema público de pensiones.

Señaladamente, es a partir de 2010 cuando desde, instancias comunitarias, se insta a los estados miembros a realizar las reformas necesarias con el fin de articular un sistema de pensiones saneado y adecuado en orden a garantizar a sus ciudadanos un nivel de vida razonable tras la jubilación, evitando de paso que los desfases del gasto público en pensiones de un país tuviese repercusiones graves en otros estados miembros⁷. De ahí que los sucesivos gobiernos patrios, de distinto color político, pusieran en marcha una serie de medidas dirigidas a garantizar la viabilidad de las prestaciones sociales en general y de las pensiones en particular. Con este fin se acuña un nuevo concepto, el factor de sostenibilidad, en virtud del cual se persigue, como se indica en el preámbulo de la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, garantizar el equilibrio económico y financiero del sistema de la Seguridad Social. En definitiva, estamos ante un instrumento dirigido a que el sistema de pensiones se sostenga por sí mismo⁸. Un sostén que, sin embargo, y dada la conformación jurídica que ha tenido, lejos de cimentarse sobre sólidos presupuestos de adecuación y equidad, corre el riesgo de quedar al vaivén de las políticas partidistas, pues, una reforma de tan hondo calado no debe, tal y como ha sucedido, imponerse sin el necesario consenso social. En consecuencia, son muchas las voces que se han alzado ante el contenido

⁵ Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. Bruselas, 7 de julio de 2010. COM (2010) 365 final, p. 9

⁶ “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, Libro Blanco de la Comisión Europea de 16.02.2012, p. 5

⁷ Libro Verde “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”. Comisión Europea, Bruselas, 7 de julio de 2010.

⁸ Aparicio Tovar critica la confusa tautología manifestada en el informe de la Comisión de expertos sobre el factor de sostenibilidad, en el se considera que sostenibilidad es que el sistema se sostenga por sí mismo, si bien el Sistema de Seguridad Social se mantiene por las aportaciones hechas por los sujetos obligados. “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del informe de los expertos sobre pensiones”, disponible en japariciotovar.blogspot.com.es (junio, 2013)

de la misma, tildándola de desafortunada⁹, contraria a la cláusula del Estado social al no situarnos ante una norma que hable de derechos sino de ahorro y contención del gasto público¹⁰ y planteada en un contexto de “previsiones económicas que no difieren en exceso de las contempladas con anterioridad a la reforma de 2011”¹¹. Recordemos al efecto cómo en etapas precedentes también existieron voces que preconizaron el fin del sistema público de pensiones por insostenible ante el acoso de factores análogos a los actuales y frente a los cuales, con algunas soluciones de urgencia, aquel salió indemne. Definitivamente, tal y como vaticinan MONEREO PÉREZ Y FERNÁNDEZ BERNAT, cuya opinión suscribimos, la introducción del factor de sostenibilidad “representa un paso más hacia un cambio silencioso de modelo de pensiones público”¹². Empero, en este cambio que se está gestando juega un papel decisivo el producto final atinente al *quantum* económico de la prestación, hasta el punto que la sostenibilidad financiera del sistema pasa ineludiblemente por rebajar la cuantía de la pensión que el ciudadano recibirá tras la finalización de su vida laboral. Estamos, pues, ante un instrumento de ahorro del gasto público. El Informe elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales¹³ cuantifica en un 45% el importe necesario de reducción de las pensiones afín de garantizar la pervivencia del sistema. Ante esta tesitura, ¿las pensiones futuras serán suficientes para garantizar una digna calidad de vida a los pensionistas de vejez acorde con el mandato de nuestra Constitución?

2. La suficiencia y la adecuación de las pensiones: el mandato de los artículos 41 y 50 de la Constitución

En este contexto reformador debe tenerse muy presente el mandato contenido en los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución. En ambos preceptos se transfiere un doble mandato a los poderes públicos; en primer lugar, que mantengan un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos garante de la asistencia y prestaciones

⁹ En opinión de Octavio Granados, estamos ante una reforma que desincentivará el esfuerzo en cotización, no reducirá los riesgos del país y del gestor político sino que los aumentará y no está pensada para hacer sostenible el sistema, sino una disminución de cotizaciones que abra camino a la siguiente reducción de gastos sociales. “Pensiones: retórica sin soluciones”, disponible en www.elpais.com (27.07.2013)

¹⁰ “Algunos motivos fundados de inconstitucionalidad de la ley reguladora del factor de sostenibilidad de las pensiones”, disponible en www.baylos.blogspot.com.es (30.10.2013)

¹¹ Monereo Pérez, José L. y Fernández Bernat, Juan A.: “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización: el estado de la cuestión”, Aranzadi Social núm. 8, 2013, p.19 del formato electrónico.

¹² Monereo Pérez, José L. y Fernández Bernat, Juan A.: “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización...” ob, cit. p. 21

¹³ Moral-Arce, Ignacio: “Aplicación de factores de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: previsiones para el periodo 2012-2050”, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo núm.4/201, p. 24

sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41). En segundo término, que garanticen, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50). Estos contenidos deben tenerse muy presentes a la hora de abordar el perfil de los cambios que se están produciendo, pues el mantenimiento de un régimen público de Seguridad social puede verse modulado por la creciente tendencia a considerar los planes de pensiones privados como un complemento necesario para adecuar la cuantía de la pensión a las necesidades de su beneficiario¹⁴, siendo alarmante, en opinión de DE LA VILLA GIL, que al incierto futuro del espacio público de pensiones montado en el esfuerzo intergeneracional y al recorte del estándar de cobertura, se sume el establecimiento desordenado y desigual de pensiones privadas a favor de un pequeño contingente de la población activa¹⁵. En este sentido, son varias las novedades normativas pendientes de introducción dirigidas a impulsar el ahorro en planes y fondos de pensiones¹⁶ en un momento en el que casi el 40% de la población española reconoce que no tiene capacidad de ahorro¹⁷. De igual modo, la referencia a unas pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas en cuanto instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad, no ya del sistema en abstracto sino del propio pensionista, debe presidir el espíritu reformista evitando su desconexión del contexto económico en el que se satisfacen.

La lectura de ambos preceptos arroja un nexo común al hacerse en ellos una expresa referencia a la suficiencia de las prestaciones, bien con carácter general conectada con las prestaciones sociales, bien con carácter particular referida únicamente a las pensiones, añadiéndose además que éstas habrán de ser adecuadas y

¹⁴ Una concurrencia de sistemas, público y privado, admitida por la doctrina constitucional siempre que el establecimiento de formulas de gestión privadas tengan una importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquel. Entre otras, STC 37/1994 de 10 de febrero, fundamento jurídico 4.

¹⁵ De La Villa Gil, Luis E.: "La reforma de la composición del sistema de Seguridad Social y del modelo de protección social", Revista General de Derecho del Trabajo, núm. 29-30, 2012, p. 41

¹⁶ El borrador del proyecto de Real Decreto de Fondos y Planes de pensiones contempla una reducción media del 30% de las comisiones que soportan las pensiones privadas, destinándose su importe a incrementar la rentabilidad de los fondos. Esta reducción tendría como objetivo impulsar la contratación de estos productos destinados al ahorro para la jubilación. Por su parte, la reforma fiscal en trámite prevé mejorar los estímulos fiscales al ahorro a largo plazo como complemento a la pensión de jubilación.

Estos cambios están en sintonía con lo que se propugna desde instancias comunitarias, considerándose que "los sistemas privados pueden aliviar parte de la presión que soporta la prestación pública de pensiones". Libro verde "En pos de unos sistemas de pensiones europeos...", ob. cit. p.7

¹⁷ Informe Naranja, Tendencias clave de los españoles ante la jubilación, elaborado por ING Direct (septiembre 2013), disponible en www.ingdirect.es/sobre-ing/prensa/pdf/InformeNaranjaJubilación.pdf

periódicamente actualizadas. De este modo, se consagra una garantía constitucional de suficiencia económica de las pensiones “propiciando una consideración dinámica del poder adquisitivo de los pensionistas, junto al mantenimiento de una cierta intensidad, que les permita mantener una vida digna en todo momento. La exigencia de este elemento cualitativo y cuantitativo supone una indicación muy precisa que sujeta y condiciona cualquier desarrollo normativo”¹⁸.

El legislador, sin embargo, no se detiene en precisar qué debe entenderse por suficiencia. No obstante, la indeterminación del concepto utilizado en los artículos 41 y 50 CE es objeto de delimitación en otro precepto constitucional conexo: el artículo 35 CE. En él se precisa, como advierte PUMAR BELTRÁN, qué debe entenderse por suficiente, residenciándolo en la satisfacción de las necesidades personales del ciudadano y las de su familia¹⁹. El artículo 35 CE vincula suficiencia y salario, siendo un mínimo vital lo que se consagra. Un sector doctrinal mantuvo la necesidad de que el nivel mínimo de prestación se correspondiese con el salario mínimo legalmente establecido²⁰. La suficiencia económica vendría así a equipararse a la percepción de unos ingresos mínimos existenciales. Se parte, de este modo, de la consideración de que una prestación es suficiente cuando otorga al sujeto una renta que le permite mantener un nivel de vida acorde al disfrutado con anterioridad a la situación de inactividad laboral, siendo de este modo el dinero, como indica KEYNES, el eslabón de enlace entre el presente y el futuro²¹. Desde el prisma jurídico, esta afirmación se sustenta en el carácter de rentas de sustitución de los emolumentos percibidos en activo a fin de atender situaciones de necesidad y dar cumplimiento a las prescripciones del artículo 41 CE, tanto en lo que respecta al principio constitucional de generalidad objetiva de dichas prestaciones, como en lo que atañe al de suficiencia

¹⁸ Gofi Sein, José L.: “Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional”, *VVAA, Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*. Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (Directores), Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1126

¹⁹ “Aquí el concepto de suficiencia toma en consideración dos referencias: las necesidades propias del trabajador, por un lado, y junto a las de éste, las de su familia. Con lo cual se hace inevitable trasladar la exigencia de que por asistencia y prestaciones suficientes se deban entender aquellas que atiendan al beneficiario”. Pumar Beltrán, Nuria: “La igualdad ante la Ley en el ámbito de la Seguridad Social”, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 66

²⁰ Borrajo Dacruz sostuvo la necesidad de que el nivel mínimo de prestación se correspondiese con el salario mínimo legalmente establecido por la Ley, en concordancia con la noción de suficiencia del artículo 35 CE. “ El modelo constitucional de la Seguridad Social en España”, *Revista del Trabajo* núm. 65, 1982, p.36

²¹ Esta cita está tomada de Sagardoy Bengoechea, Juan A.: “Instrumentación jurídica de la suficiencia del salario”, *Revista de Política Social*, núm. 85, 1979, p. 195.

protectora, para el que la doctrina constitucional reserva al tiempo el calificativo de “indisponible limitación”²²

El análisis del concepto de suficiencia económica no debe ser realizado aisladamente sino que necesariamente debe ser conectado al de pensión adecuada y periódicamente actualizada, pues el mandato del artículo 50 CE no se reduce a garantizar unos ingresos mínimos durante la situación de vejez sino que además prescribe que esos ingresos deben ser adecuados y actualizados. En relación a la adecuación de las pensiones, el Tribunal Constitucional viene a considerar que estamos ante un concepto que no se puede entender de modo aislado por referencia a cada pensión singular sino que es necesario una valoración de conjunto en la que juega un papel decisivo tanto las circunstancias económicas y sociales de cada momento como el carácter limitado de los recursos económicos dado el gran número de necesidades sociales²³. Respecto de la revalorización periódica de las pensiones, aspecto dinámico de la suficiencia²⁴, el mantenimiento del poder adquisitivo del pensionista es también modulable a resultas de aquellas mismas circunstancias. Buena muestra de ello es el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias de reducción del déficit público, cuyo preámbulo alude a la necesaria adopción de una serie de medidas de ajuste que tratan de distribuir de forma más equitativa el posible esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, entre las que se incluye la no revalorización de las pensiones contributivas para el ejercicio 2011, dejando a salvo de esta medida las pensiones mínimas, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas. Esta norma, si bien fue la primera que congeló la actualización de las pensiones, no ha sido la única que ha afectado al mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Al margen de las normas presupuestarias²⁵, debemos destacar la incidencia que la ampliación del

²² Así lo establece la STC 65/1987 de 21 de mayo. Estamos ante “un criterio limitativo de mayor garantía que el sostenido por algún sector de la doctrina científica al afirmarse que la única irregresividad prohibida a este respecto sería aquella que desarrolara un régimen público de Seguridad Social y lo traspasara al sector privado”. Martínez Abascal, Vicente A. y Herrero Martín José B.: “Curso de Derecho de la Protección Social”, ed. Tecnos, 2013, p. 76

²³ STC 134/1987 de 21 de julio, fundamento jurídico 5º.

²⁴ Sagardoy Bengoechea hace referencia a un aspecto estático de la suficiencia, referida a la determinación del salario, su *quantum*, y a un aspecto dinámico referido a los instrumentos jurídicos para la revisión de ese *quantum* previamente fijado. “La instrumentación jurídica de la suficiencia del salario”, ob, cit. p. 180

²⁵ El Real Decreto-Ley 8/2011 de 30 de diciembre fijó la actualización de las pensiones como mínimo en un 1% para 2012 si bien el IPC registrado en el año anterior fue del 2,9%. Este incremento se mantuvo posteriormente en la Ley 2/2012 de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2012. Idéntico incremento se ha mantenido, con carácter general en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, reguladora de los PGE de 2013. La última etapa

periodo de cotización establecida por la Ley 27/2011 tendrá sobre el mantenimiento de dicho poder adquisitivo, pues como indica LÓPEZ CUMBRE, “incorporar los años más alejados de los últimos cotizados suponen admitir una reducción en la cuantía toda vez que los salarios de 25 años atrás no podrán garantizar el poder adquisitivo actual ni siquiera incluyendo el incremento del IPC”²⁶. Y todo ello en pro de la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. Se obliga así a quienes ya han venido contribuyendo al sostenimiento de las finanzas públicas a continuar haciéndolo incluso una vez concluida su vida laboral activa.

La introducción del factor de sostenibilidad y de un nuevo índice de revalorización, que duda cabe, tendrán una importante incidencia sobre las garantías de suficiencia y adecuación contenidas en el artículo 50 CE, llegándose incluso a aseverar que “si los poderes públicos tomasen en serio los mandatos constitucionales no habría lugar al debate de la sostenibilidad”²⁷.

3.El iter legislativo hacia la consecución del equilibrio: de la Ley 27/2011 de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social a la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social

La sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad es el pilar sobre el que se asienta una sucesión normas que, con distinto alcance y oportunidad, han venido a consolidar una reforma, sin duda estructural, en el concreto ámbito de las pensiones. El punto de partida de este proceso reformador en la actual situación de crisis lo constituye la Ley 27/2011 de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Esta norma, recogiendo el compromiso asumido en el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones²⁸, introduce el Factor de sostenibilidad del sistema de la

de este desmantelamiento normativo se contiene en la Ley 22/2013 de 23 de diciembre de PGE para 2014, en la cual se dispone una revalorización con carácter general de las pensiones abonadas por el sistema de Seguridad Social del 0,25%.

²⁶ López Cumbre, Lourdes: “La reforma de la Seguridad Social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado”, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 29-30, 2012, p.13

²⁷ Aparicio Tovar, Joaquín: ¿Porqué hablan de sostenibilidad cuando en realidad son recortes de la pensión de jubilación?, Desde mi cátedra, disponible en japariciotovar.blogspot.com, noviembre 2013

²⁸ Acuerdo suscrito entre el gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT el 2 de febrero de 2011. Entre sus objetivos se fijaba garantizar la sostenibilidad a largo plazo del Sistema público de

Seguridad Social con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo garantizando su sostenibilidad. Para ello, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán tomándose en cuenta la diferencia entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectuó la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. La introducción de este factor no es la única aportación de la Ley al cambio de modelo de pensión pública. En ella se retrasa el acceso a la jubilación, ampliándose la edad requerida para acceder a la misma, el periodo de tiempo computable cotizado y se modifican los porcentajes atribuidos a efectos del cálculo de la pensión. Estamos, en definitiva, ante instrumento que trae consigo un cambio fundamental en el régimen jurídico de la pensión de jubilación, y significadamente, en la forma de llevar a cabo la cuantificación de las pensiones contributivas.

La necesidad de establecer una proporcionalidad más adecuada entre cotizaciones y prestaciones reforzando la contributividad del sistema, lleva a introducir lo que a nuestro juicio ha sido en esta fase de crisis el primer paso en la devaluación de la adecuación y suficiencia de las pensiones. En primer término, se amplía de 15 a 25 los años que se toman en consideración para determinar la base reguladora y se modifica el porcentaje atribuido a cada año cotizado produciéndose como resultado una disminución en el importe de la pensión. A lo anterior se adiciona el factor de sostenibilidad, el cual incidirá nuevamente sobre la cuantía de la pensión si bien se aplazan sus eventuales efectos a 2027. Asistimos, por tanto, a una reducción planificada de la cuantía de la pensión, justificando esta concatenación de cambios en la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social²⁹. Es fácil advertir que la sostenibilidad se ha convertido así “en sinónimo de contributividad, haciéndose desaparecer todos los elementos que distorsionen la relación directa entre la cotización y la prestación, aproximándose más si cabe, a la técnica asegurativa privada entre prima e indemnización”³⁰. Se estima que el cambio resultante de la nueva base reguladora calculada en función de los 25 años cotizados conducirá a que un 86,82% de los individuos sufran una pérdida en su pensión. Ello es

Seguridad Social, especialmente en materia de pensiones, a través de las reformas que garanticen su papel fundamental en el Estado del Bienestar

²⁹ El CES en su Dictamen 2/2011 al anteproyecto de Ley de sobre Actualización. Adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, se refirió a la confusión pues el factor de sostenibilidad que se introduce se refiere a la sostenibilidad del sistema de pensiones, propiamente dicho, y no tanto a la del sistema de Seguridad Social”, p.31

³⁰ De este modo “a mayor exigencia de contributividad, mayor expulsión de los beneficiarios hacia el ámbito de la solidaridad”. López Cumbre, Lourdes: “La reforma de la Seguridad Social...”, ob. cit. p. 9-10

consecuencia de integrar salarios inferiores a los más próximos en el tiempo, pues cuando se es joven los niveles salariales son inferiores, obteniendo un aumento en épocas posteriores³¹. Un efecto que podía haberse neutralizado, como indica LOPEZ CUMBRE, facilitando la selección de los años de cotización por parte del trabajador, consiguiendo lograr así un cierto equilibrio entre la regla de la contributividad y la equidad³². Una posibilidad que consideramos acertada.

La Ley 27/2011 introduce, por tanto, dos reformas de distinto alcance en el ámbito de las pensiones. Por un lado, al modificar los aspectos relativos a la edad de jubilación, el porcentaje aplicable a la base reguladora y al ampliar el periodo computable de ésta, se introduce una reforma de tipo paramétrico que implica la realización de cambios discrecionales en alguno/s de los elementos que intervienen en el cálculo de la pensión inicial “sin ningún tipo de vinculación a ninguna variable exógena al sistema de pensiones”³³; es decir, es una reforma que introduce un cambio cuantitativo. Por otro, la introducción del factor de sostenibilidad obedece a una reforma de tipo no paramétrico, es decir, una reforma en la que se implicaría “de una u otra manera a los futuros pensionistas soportando parte del riesgo del envejecimiento”³⁴. Se trata, por tanto, de nuevo, e incidiendo sobre la anterior, de una reforma de tipo cuantitativo que conducirá a un promedio reductor de la cuantía de la pensión.

En su artículo 8 la Ley 27/2011 dispone que “con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes”. De su texto se desprende que España, al igual que la mayoría de los países de la UE,

³¹ Vicente Merino, Ana, Calderón Millán, M^a José y Martínez Aguado, Timoteo: “Muchos pierden y pocos ganan: efectos de la reforma legislativa sobre el poder adquisitivo del trabajador tras la jubilación”, Anales del Instituto de Actuarios Españoles, 3^a época, 18, 2012, p. 86

³² López Cumbre, Lourdes: “La reforma de la Seguridad Social: exigida por los mercados...”, ob. cit. p. 14

³³ Meneu Gaya, R., Devesa Carpio, J.E., et aliter: “El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos...”, ob. cit. p.65. Señalan los autores que estos cambios son fáciles de aplicar tienen el inconveniente de parecer arbitrarios, quedar desfasados con el paso del tiempo y exigir revisiones periódicas asociando un riesgo político a la toma de decisiones. P. 75

³⁴ Monereo Pérez, José L. y Fernández Bernat, Juan A.: “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización...” ob. cit. p. 5

vinculará los parámetros fundamentales del sistema de Seguridad social a la evolución de la esperanza de vida. Esto supondrá que los ajustes en la pensión recaerán sobre los nuevos pensionistas si bien la introducción del factor de sostenibilidad así previsto en el proceso de cuantificación de la pensión queda aplazada hasta 2027. Sin embargo, paradójicamente, esta aplicación diferida, unida a la consideración de la esperanza de vida como única variable a valorar, vendrían a erigirse, a juicio de algunos expertos, en la principal limitación de este instrumento en orden a la consecución de su objetivo, que no es otro, recordémoslo, que garantizar la sostenibilidad del sistema. En este sentido, Moral-Arce señala que, al ser la esperanza de vida en España una de las más altas del mundo, utilizar esta serie como factor de sostenibilidad no va a tener mucho efecto sobre la salud financiera de la Seguridad Social, siendo aconsejable la utilización de otras variables como la tasa de dependencia o la media de ésta con la esperanza de vida, en cuyo caso el efecto perverso que se producirá será un notable aumento de la reducción de la cuantía de la pensión de jubilación³⁵.

En cualquier caso, la virtualidad de la Ley 27/2011 reside en la introducción de este mecanismo automático de ajuste, si bien, lo que en un principio se previó como un instrumento “secundario” de reforma de las pensiones pasó a constituirse en el eje vertebrador de la misma. Decimos instrumento secundario porque la intención del legislador fue la de introducir de forma inmediata únicamente los cambios paramétricos antes aludidos referidos a la edad de jubilación, cómputo de la base reguladora y porcentaje aplicable a la misma, aplazando la aplicabilidad del factor de sostenibilidad a 2027. Sin embargo la profundidad de la crisis económica llevó a adoptar medidas severas con el fin de reforzar la economía española. A este objetivo responde la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la cual contenía, entre las medidas preventivas destinadas a garantizar que no se incurriera en déficit estructural, una importante previsión en relación al factor de sostenibilidad. Abrió la vía a anticipar su entrada en vigor en el caso de que el gobierno proyectase un déficit a largo plazo en el sistema de pensiones (artículo 18.3). Y esta previsión no tardó en materializarse.

³⁵ El porcentaje de reducción de la pensión varía según el factor de sostenibilidad utilizado. La reducción será del 22% si se usa la esperanza de vida, del 45% si se emplea la ratio de dependencia (cotizante/jubilado) y del 25% utilizando la media de las dos series anteriores. Moral-Arce, Ignacio: “Aplicación del factores de sostenibilidad en el sistema de pensiones español...”, ob. cit. p. 22-24

A través de la Disposición Adicional novena del Real Decreto-Ley 5/2013 de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo se dispuso la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad, el cual sería posteriormente remitido a la Comisión del Pacto de Toledo. Dicho informe fue presentado el 7 de junio de 2013 resultando, dicho sea de paso, de una elaboración asombrosamente rápida en poco menos de 2 meses teniendo en cuenta la importancia de la materia a estudiar, sirviendo de base al contenido de la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del Sistema de pensiones de la Seguridad Social. Las críticas a su contenido no se hicieron esperar, incidiéndose tanto en la extralimitación del encargo legal recibido como en el contenido de las propuestas formuladas, presentando el gobierno su elaboración como una necesidad técnica (por tanto indiscutible) cuando en realidad, como indica APARICIO TOVAR, nos encontramos ante una opción política en la nueva reforma de las pensiones que está exigiendo la Comisión Europea³⁶.

El contenido del informe gira en torno a dos factores: el factor de sostenibilidad y el factor de revalorización. Respecto del primero, consideran los expertos que estamos ante un mecanismo objetivo capaz de informar a los responsables políticos, interlocutores sociales y ciudadanos hasta donde llega la lógica presupuestaria del sistema de pensiones, para facilitar la posterior toma de decisiones informadas y pertinentes. Dicho factor de sostenibilidad se integra a su vez por un Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), que actúa sólo sobre el cálculo de la pensión inicial, conectando su cuantía con la esperanza de vida de la persona jubilada; y por un Factor de Revalorización Anual (FRA) el cual conectará la revalorización de las pensiones con la diferencia de los ingresos y gastos a lo largo del ciclo económico. Se pone fin así a la vinculación directa entre las pensiones y el Índice de Precios al Consumo, modulándose ahora la revalorización en función de las variables que determinen el equilibrio presupuestario del sistema de Seguridad Social.

³⁶ Aparicio Tovar, Joaquín: "Jugar con las cartas marcadas. A propósito del informe de los expertos sobre pensiones", Desde mi cátedra, disponible en japariotovar.blogspot.com, junio 2013. Monereo Pérez y Fernández Bernat entienden que el comité de experto se extralimitó en el encargo legal pues lo que se les pidió fue que diseñaran un mecanismo de ajuste demográfico, si bien el comité optó por establecer junto a un factor de sostenibilidad intergeneracional otro que vincula la evolución de los ingresos y gastos del sistema. "Factor de sostenibilidad e índice de revalorización...", ob. cit. p. 20.

Recibido el informe de los expertos el gobierno procedió a elaborar un anteproyecto de ley sobre la base del mismo, iniciando paralelamente consultas con los agentes sociales y grupos parlamentarios al tiempo que solicitaba del Consejo Económico y Social (CES) el sometimiento a su dictamen. Esta circunstancia fue advertida por dicho órgano, manifestando su apartamiento del cauce habitual, así como su inadecuación al tener que dictaminar sobre un texto susceptible de modificaciones que escaparán al posterior examen dicho órgano. En relación al factor de sostenibilidad, el CES formula dos importantes precisiones: en primer lugar la necesidad de modular la automaticidad de la aplicación de este factor, consecuencia de utilizar como única referencia la evolución de la esperanza de vida, siendo conveniente la utilización de otras variables tales como el empleo, la actividad económica o la participación laboral. En segundo término, la conveniencia de reducir la excesiva rigidez del mecanismo, al tomar en consideración únicamente la edad de 67 años como referencia en el cálculo de la esperanza de vida, lo que conduce a la aplicación de un único valor aplicable a toda la población que acceda a la jubilación con independencia de la edad de acceso a la misma. Del mismo modo, este órgano entra a efectuar unas consideraciones sobre el factor de revalorización, figura introducida *ex novo* por el anteproyecto, respecto del cual formula severas críticas al considerar que su aplicación producirá una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones al tiempo que advierte que la aplicación lineal del mismo, tal y como se propone en el anteproyecto, sin distinguir entre clases de pensiones y cuantías actuará en contra de la equidad del sistema de pensiones. Señala asimismo el dictamen que las variables determinantes del factor de revalorización se basan en estimaciones y previsiones a largo plazo existiendo un alto grado de discrecionalidad en su aplicación.

En este contexto, caracterizado por la ausencia de un diálogo social, el Consejo de ministros aprobó en septiembre de 2013 el proyecto de ley y su remisión a la Cortes Generales solicitando para este trámite parlamentario el procedimiento de urgencia³⁷. De nuevo, su contenido es objeto de oposición por los distintos grupos parlamentarios³⁸ siendo finalmente aprobada la Ley 23/2013 de 23 de diciembre con el apoyo mayoritario del grupo parlamentario popular.

³⁷ Los consejeros del grupo primero del CES en representación de ELA y CIG hicieron constar en su voto particular al dictamen de este órgano su oposición a que tramitase “por urgencia una reforma de la magnitud e importancia que tiene esta reforma de pensiones. Esta forma de actuar sólo se entiende desde un intento de evitar el debate social cerrando la reforma cuanto antes. Este procedimiento carece de todo sentido democrático y es, por tanto, inadmisibles”, Dictamen 7/2013 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad, p. 24

³⁸ Las enmiendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios rechazan la aplicación tanto del factor de sostenibilidad como del factor de revalorización. En relación al primero, se

4. Análisis de la configuración legal del factor de sostenibilidad: ¿un instrumento para el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social?

En un sentido amplio, el factor de sostenibilidad se define “como un mecanismo automático que ajusta alguno de los parámetros del sistema de pensiones a la evolución de alguna variable exógena que afecta al sistema”³⁹. Esta conexión entre los distintos parámetros y variables que pueden ser tomados en consideración desembocan en la existencia de distintos tipos de factores de sostenibilidad, los cuales, a su vez, inciden sobre los distintos colectivos sobre los que se aplican. Igualmente, las variables externas que pueden afectar al equilibrio del sistema pueden ser tanto demográficas como económicas y su incidencia sobre él mismo puede tener un carácter aislado o conjunto.

La Ley 23/2013 de 23 de diciembre configura el factor de sostenibilidad únicamente sobre una de las posibles variables: la evolución de la esperanza de vida. Su finalidad, según se expresa en su exposición de motivos, es la de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas estableciendo una equivalencia entre la pensión que percibirá un sujeto dentro de un cierto número de años y la que percibirá otro sujeto que acceda a la misma en un momento anterior. Asimismo, es la esperanza de vida la razón alegada para introducir un nuevo índice de revalorización, el cual también persigue la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones pretendiendo garantizar con ello su suficiencia. De acuerdo con estas consideraciones, el artículo 1 de la Ley 23/2013 define el factor de sostenibilidad como un instrumento automático que permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que perciban aquellos que se jubilen en similares condiciones en momento temporales diferentes. Añade la norma que su revisión tendrá periodicidad quinquenal en base a la variación interanual de la

alude a su estricta vinculación con la esperanza de vida (grupo parlamentario Unión Progreso y Democracia) o su previsible ineficacia al vincular un problema de sostenibilidad a largo plazo con el derivado de la actual crisis económica (grupo parlamentario socialista). Respecto del factor de revalorización se rechaza su aplicación por cuanto devalúa el derecho a la revalorización de las pensiones vulnerando el artículo 50 de nuestra Constitución sustituyéndose por un mecanismo opaco dependiente de la arbitrariedad política (grupo parlamentario Izquierda Plural). Esta duda acerca de la constitucionalidad de dicho factor es recurrente en la mayoría de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios.

³⁹ Meneu Gaya, R., Devesa Carpio, J.E., Nagore García, A., Domínguez Fabián, I. Y Encinas Goenechea, B.: “El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”, Economía Española y Protección Social, V, año 2013, p.70

esperanza de vida (art. 5). Estamos ante un instrumento de ajuste automático⁴⁰ de la cuantía de la pensión cuyos efectos se prolongarán en el tiempo pese a responder a un desequilibrio financiero manifestado a corto plazo, constituyendo, según sus impulsores, una medida cualitativa de reequilibrio de la misma. Consideramos su incidencia en el corto plazo porque el desajuste se ha producido a raíz de la crisis económica y la caída de cotizantes, sin que hasta el momento se hubiera manifestado ninguna urgencia al respecto.

Frente a las bondades alegadas para introducir un cambio de esta naturaleza en nuestro sistema público de pensiones, el efecto inmediato no es otro que una reducción del importe inicial de las mismas. Así lo manifiestan los diversos estudios realizados⁴¹. Reducción que puede ser neutralizada, como ya indicaron los propios expertos autores del informe, mediante una prolongación de la vida laboral para que al cotizar durante más tiempo y beneficiarse del sistema un menor número de años la cuantía de su pensión sea mayor⁴². La esperanza de vida se convierte así en un “problema” común de gobierno y trabajadores. Del gobierno, porque su aumento conlleva un gasto a satisfacer durante un mayor tiempo que precisa de la implantación de medidas correctoras. De los trabajadores, porque su mayor longevidad incide en la cuantía de su pensión en el supuesto de acceder a la misma en el plazo legalmente fijado, siendo penalizados por utilizar el sistema público durante un mayor número de años. Y en este contexto, surge la inevitable pregunta de matiz biológico ¿hemos llegado al tope de la longevidad humana?⁴³. De este modo sobre las pensiones y su cuantía han incidido en un breve espacio de tiempo dos reformas de importantes efectos, pues a la reducción indirecta de su importe que establecía la Ley 27/2011, consecuencia del alargamiento del periodo de computo de la base reguladora de 15 a 25 años, se une

⁴⁰ Para Monereo Pérez y Fernández Bernat el carácter automático del ajuste resulta cuestionable por cuanto su aplicación se sustrae del debate político y social previo. “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización.....”, ob. cit. p. 19

⁴¹ El Instituto de Actuarios Españoles sitúa en un 28% el importe de la bajada que sufrirán las pensiones públicas, mientras que la aseguradora Zurich considera que este porcentaje será del 21%. Datos contenidos en “El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España”

⁴² Informe del Comité de expertos sobre “El Factor de Sostenibilidad del Sistema público de pensiones”, p.13

⁴³ Si bien existe un consenso sobre la continuidad, a corto plazo, de los avances en la supervivencia no sucede lo mismo respecto de su intensidad estimándose, por un lado, poco probables superar determinados umbrales de vida a causa de los límites biológicos, el rebrote o aparición de enfermedades o el deterioro del medio ambiente, y por otro, considerando que el desarrollo económico y social conduce a un crecimiento lineal y sostenido de la esperanza de vida que se mantendrá en el futuro. Cantalapiedra Malaguila, Margarita: “El cálculo de las tablas de mortalidad en España”, Revista Actuarios núm. 32, 2013, p. 59

Los datos estadísticos muestran un descenso de la esperanza de vida en 2012 situándose en 82,17 años frente a los 82,40 de 2011. Datos disponibles en www.datosmacro.com

ahora una nueva reducción, esta vez directa, mediante la aplicación de este coeficiente en el cálculo de la pensión inicial. No hace falta advertir que la reforma operada por la Ley 23/2013 se implanta cuando aún no se han podido evaluar los efectos de la Ley 27/2011 y de ello el legislador es consciente, configurando el factor de sostenibilidad como un factor adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión inicial. A ello se une que la anticipación en la aplicación del factor de sostenibilidad incidirá sobre los plazos transitorios previstos en la Ley 27/2011 y que no se completarán hasta 2027.

La consecuencia inevitable es la reducción de la pensión en términos que pueden afectar su suficiencia y adecuación. El desequilibrio se corrige por el lado de los gastos. Reducido el importe total del gasto no hace falta entrar en otras consideraciones, pues el equilibrio actual con los ingresos estará logrado. Sin embargo ello llevará a un círculo vicioso puesto que cualquier disminución en el volumen de ingresos llevará aparejada la necesidad de realizar nuevos ajustes en la contrapartida del gasto. Inicialmente el gobierno cifró en 33.000 millones de euros el recorte del gasto (llamado eufemísticamente “desequilibrio”) a corregir en un plazo de 9 años. Sin embargo, la caída de las cotizaciones es continua por lo que estamos ante una cifra que necesariamente deberá ser reconsiderada. Por tanto, estamos ante una reforma no de punto final sino de puntos sucesivos...pues, como advierten los expertos, el cambio demográfico tiene causas más profundas que el aumento de la esperanza de vida.

5. La esperanza de vida de las mujeres en el factor de sostenibilidad

La vinculación del factor de sostenibilidad a la esperanza de vida del sujeto referida al colectivo de las mujeres trabajadoras, requiere de una particular atención dadas sus posibles implicaciones. Si se distingue por sexos, la distinta tasa de vida trae como resultado una cuantía inicial de la pensión en el caso de las mujeres inferior a la de los hombres, pues la previsión es que ellas vivan más años y por tanto “se beneficien” más del sistema. Los datos estadísticos señalan que la esperanza de vida de las mujeres se situó en 2011 en 6 años superior respecto a los hombres. En la UE, en el año 2011, la brecha de género a favor de la mujer en la esperanza de vida al nacimiento era de 5,8 años en la UE-27. Para el mismo año, la brecha de género a los 65 años era de 3,5 años en la UE-27 y de 4,1 años en España⁴⁴.

⁴⁴ Fuente: INE (datos actualizados a 20 de mayo de 2013)

Si la esperanza de vida es tomada como referencia para determinar la cuantía inicial de la pensión, debería tenerse en cuenta la misma distinguiendo entre la que corresponde a mujeres y hombres. Pues sólo así se asegura que dos personas que se jubilen a la misma edad habiendo acumulado la misma base reguladora sean tratadas por el sistema de la misma manera. Estamos por tanto ante un efecto perverso, constitutivo, desde nuestro punto de vista, de una discriminación indirecta. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado en reiteradas ocasiones que estamos en presencia de una discriminación indirecta cuando la aplicación de una medida nacional, formulada en principio con un carácter neutro, perjudique de hecho a un número mucho mayor de mujeres que de hombres⁴⁵. A la posición de desventaja intrínseca en la que se encuentran las mujeres en el mercado de trabajo se une ahora su posible discriminación por el hecho de disfrutar de una longevidad mayor que el sexo masculino.

La directiva 79/7/CEE del Consejo relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, señala que en los regímenes legales de protección, entre ellos el de vejez, el principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo de forma directa o indirecta particularmente en lo relativo al cálculo de las prestaciones (art. 4). La propia norma señala como excepción que dicha medida esté justificada en factores objetivos ajenos a toda discriminación por razón de sexo, entre los que se encuentran el responder a una finalidad legítima de política social. En relación a esta cuestión, el referido órgano judicial ha declarado que la esperanza de vida de las mujeres no puede tomarse como elemento justificador de una diferencia de trato respecto de los hombres⁴⁶.

6. Valoración final

Evidentemente, todo sistema público de pensiones debe ser viable en términos económicos. Los desequilibrios financieros no sólo ponen en peligro la protección de los estados de necesidad sino que debilitan la confianza de los ciudadanos en el propio sistema. Por ello, son plausibles todas aquellas medidas que se encaminen a hacer del mismo un sistema sostenible y equilibrado. Ahora bien, este objetivo no se consigue por la vía fácil de reducir la cuantía del gasto público en pensiones, sino

⁴⁵ Entre otras, STJUE (sala 6ª) de 13 de julio de 1989 y STJUE (sala 6ª) de 20 de marzo de 2003

⁴⁶ STJUE (sala cuarta) de 20 de octubre de 2011. Caso Waltraud Branchner contra Pensionsversicherungsanstalt

mediante un análisis consensuado de los problemas de fondo que tiene nuestro sistema público de pensiones.

En nuestro ordenamiento este sistema se asienta sobre dos elementos: el régimen de reparto, en el que los trabajadores actuales sufragan las prestaciones de quienes ya no están en activo, y su principal fuente de financiación, constituida por las cotizaciones realizadas por empresarios y trabajadores. El sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional requiere de una alta tasa de dependencia, es decir, que haya muchos cotizantes por cada pensionista. El modelo de financiación basado en las cotizaciones sociales requiere igualmente un elevado número de cotizantes para sufragar el gasto inherente a una política de protección de la vejez adecuada y suficiente.

El centro de atención no ha de residir, en nuestra opinión, en el aumento del gasto como consecuencia de la mayor longevidad de los ciudadanos. Las razones del desequilibrio financiero de la Seguridad Social se encuentran verdaderamente en la caída de los ingresos del sistema. El descenso del número de cotizantes es el verdadero problema del sistema público de pensiones. Recordemos cómo en los años de bonanza económica el sistema era sostenible teniendo incluso superávit, el cual se mantiene en la actualidad, aunque en los últimos ejercicios se haya recurrido al presupuesto del Sistema a fin de paliar la caída de los ingresos. Seis años atrás la esperanza de vida seguía su crecimiento ascendente al igual que ahora y entonces no se aludía a ella como un elemento desestabilizador del sistema público de protección con la intensidad que ahora aparece. Porque desde algunos foros, en general interesados, ya se aludía a ese elemento demográfico con tintes sombríos para la sostenibilidad del sistema de pensiones. Sobre esta base, la vía sobre la que actuar se muestra claramente: es preciso incrementar la tasa de actividad. Para ello se hace imperativo el diseño de políticas de empleo efectivas que conduzcan a un aumento del empleo de calidad. Las medidas precarizadoras puestas en marcha para incentivar la contratación en modo alguno permitirán a los trabajadores mantener unos niveles de cotización adecuados a lo largo de su vida laboral, puesto que se trata de medidas que, directa o indirectamente, fomentan la temporalidad. Ello conducirá inevitablemente a pensiones bajas que se verán reducidas aún más por la aplicación futura del factor de sostenibilidad.

Respecto del modelo de financiación, si no aumentan los cotizantes difícilmente el sistema obtendrá los recursos en la medida necesaria para atender el gasto

generado. De ahí la importancia de llevar a cabo una política de empleo coherente, coordinada y, lo que es más importante aún, consensuada entre las distintas fuerzas políticas. No se puede aducir la falta de ingresos de la Seguridad Social para justificar la introducción del factor de sostenibilidad y llevar a cabo una política incentivadora de la contratación basada en reducciones de cuotas que merman aún más los ingresos de la misma. Recordemos cómo en julio de 2012 el gobierno redujo en 2 puntos las cotizaciones sociales ofreciendo como justificación la necesidad de incentivar la creación de empleo. Una de las críticas que se efectuaron durante la tramitación de la ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, fue que el coste de los incentivos a la creación de empleo recayese sobre la Seguridad Social al configurarse los mismos mediante reducciones en lugar de bonificaciones de cuotas, minorando sus ingresos⁴⁷. Si se sigue en esta línea de menguar mediante decisiones legislativas unos ingresos del sistema del Seguridad ya de por sí exiguos, qué duda cabe que, por la misma vía, deberían adoptarse medidas que supongan una mayor aportación de recursos públicos.

Se nos presenta el factor de sostenibilidad como un instrumento que equilibra los gastos en relación a los ingresos. Una relación de dudosa efectividad salvo que el reajuste necesario para conseguir ese equilibrio sea continuo, pues si los ingresos por cotizaciones no suben la cuantía de las pensiones deberán ir bajando para conseguir su objetivo. Y este panorama es el más previsible, sobretodo teniendo en cuenta que el número de cotizantes a la Seguridad Social no para de disminuir. Por lo que la consecuencia (bajada de las pensiones) también es predecible, pues de otra forma no se alcanzaría el objetivo de conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a satisfacerlas. El ajuste económico se pretende conseguir, “mediante la reducción de pensiones, frente a lo deseable, que sería abordar la modernización del sistema de protección social diseñado en nuestra constitución” sin que los tiempos más duros de la crisis sean “los más adecuados para

⁴⁷ Una de las críticas que se efectuaron durante la tramitación de la ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, fue que el coste de los incentivos a la creación de empleo recayese sobre la Seguridad Social al configurarse los mismos mediante reducciones en lugar de bonificaciones de cuotas, minorando sus ingresos. Esta misma exigencia se contuvo en algunas de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios al proyecto de ley del factor de sostenibilidad, reclamando la transformación de las reducciones en bonificaciones de cuotas con el fin de aumentar los ingresos de la Seguridad Social

afrontar reformas superpuestas o reducciones de las pensiones ya reducidas”⁴⁸. Opinión que suscribimos plenamente.

La única alternativa posible debiera haber sido una reforma pausada y consensuada del sistema de público de pensiones en la que se abordase la necesidad de aumentar los ingresos mediante cotizaciones sociales y aportaciones estatales. El *quid* de la cuestión reside justamente aquí: en los ingresos. Por una parte, el aumento de las cotizaciones sociales mediante un incremento de las bases de cotización conectándolas así a los salarios realmente percibidos, la desaparición de las bases máximas de cotización y un mayor control de la economía sumergida debería ser complementado por aportaciones también públicas que permitiesen garantizar a los ciudadanos una pensiones dignas y suficientes al llegar a la tercera edad. En opinión de APARICIO TOVAR el error de salida viene constituido por la elevación de la contributividad a criterio único de financiación de las prestaciones contributivas porque ello “tiende a bloquear nuevas vías de obtención de ingresos y cada pocos años estaremos con el *ritornello* de las reformas que, inevitablemente, pedirán reducción de las prestaciones en aras de la sostenibilidad”⁴⁹.

Por otro lado, considerando el carácter cíclico de las crisis económicas, las aportaciones estatales a través de sistema impositivo deberían configurarse como elemento prioritario para la financiación de las pensiones, de modo que, conforme al principio constitucional de progresividad, una parte sustancial de esa financiación corriera a cargo de las rentas más elevadas, cumpliéndose así con el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos sobre la distribución personal más equitativa de la renta (art. 40.1), aproximándonos con ello a formulas de mayor justicia social ya utilizadas en algunos países de la UE⁵⁰. No se olvide a este respecto que la doctrina constitucional no ha perfilado la naturaleza de nuestro Sistema de Seguridad Social como contributivo, sino como “un sistema mixto que tan sólo se asienta en alguna medida en el principio contributivo” (STC 121/1983 y 103/1983, entre otras), dado que “la conexión inmediata y directa entre cotización y pensión propia del régimen contractual no existe en el régimen general de la Seguridad Social (STC 134/1987 y 65/1987, entre otras).

⁴⁸ Voto particular de Tortuero Plaza al informe elaborado por la comisión de expertos, p. 3 y 6

⁴⁹ Aparicio Tovar, Joaquín: “Jugar con las cartas marcadas. A propósito del informe de los expertos sobre pensiones”, ob. cit.

⁵⁰ Véase al respecto, Martínez Abascal Vicente A. y Herrero Martín José B: “Curso de Derecho de la Protección social”, ob. cit. p. 354

