

# Los retos históricos del sistema de pensiones proyectados en tiempos crisis económica financiera

José Luis Tortuero Plaza  
*Universidad Complutense de Madrid*

## Resumen

Bajo la premisa de que “la jubilación constituye la médula espinal de cualquier sistema de protección social”, el estudio examina el marco global de sus reformas presentes y futuras anunciadas. Para ello, primero se identifica el problema social y económico que tales reformas pretenden resolver, y, seguidamente, se analizan sus elementos jurídico-normativos. Singularmente, se advierte que la ordenación jurídica de todo el sistema de pensiones gira en torno al establecimiento de una edad fija o variable que articula el tránsito de la situación de activo a la situación de pensionista de jubilación; y que tal edad es, por tanto, la llave maestra del sistema.

## Palabras clave

Reforma de la Seguridad Social, jubilación, sistema de pensiones, factor de sostenibilidad

Códigos JEL: K31, J26

## THE HISTORICAL CHALLENGES OF THE PENSION SYSTEM RELATED TO A CONTEXT OF ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS

## Abstract

Under the premise “Retirement constitutes the spinal marrow of any social protection system”, the study examines the global frame of its current and forthcoming reforms. In this paper, it is first identified the social and economic problems that such reforms try to face up. Its juridical and normative elements are then analyzed. We specially notice that the juridical arrangement of the pension system is related to the establishment of a fixed or variable age at which the situation of retirement is reached. Such determined age is, therefore, the main key of the system.

## Keywords

Reform of the National Health Service, retirement, system of pensions, factor of sustainability

JEL codes: K31, J26

José Luis Tortuero Plaza  
*Universidad Complutense de Madrid*  
*Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid.*  
*Ciudad Universitaria - 28040 Madrid*  
*E-mail: tortuero@der.ucm.es*



**GOBIERNO  
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO  
DE EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**



**INSTITUTO NACIONAL DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL**

**CENTRO DE ATENCIÓN  
E INFORMACIÓN**

# Los retos históricos del sistema de pensiones proyectados en tiempos crisis económico financiera

José Luis Tortuero Plaza  
Universidad Complutense de Madrid

## I. Introducción en clave europea

De todos los riesgos cubiertos por la Seguridad Social consistentes en defectos de rentas, el más importante, con mucho, es el de vejez. Y ello, porque se trata de una contingencia caracterizada por la frecuencia de su cristalización, al constituir el término previsible y normal de la vida profesional del individuo, tan sólo alterada por situaciones cuantitativamente irrelevantes de invalidez y muerte. Podemos decir, por tanto, que la jubilación es receptora, en términos generales, del conjunto de ciudadanos que se incorporan a la población activa, de ahí la importante dependencia de las estructuras demográficas de cada país y de los fenómenos que inciden sobre aquéllas. La característica referida viene agravada por el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población lo que deriva en el creciente disfrute temporal de la pensión y su añadida necesidad de su revalorización periódica, de forma que las pensiones mantengan, al menos, su poder adquisitivo.

Conforme lo anterior, podemos afirmar que la jubilación constituye la médula espinal de cualquier sistema de protección social. Igualmente lo es, que su ordenación jurídica gira en torno al establecimiento de una edad fija o variable que articula el tránsito de la situación de activo a la situación de pensionista de jubilación. La edad se convierte así, en la llave maestra del sistema y adquiere por tanto connotaciones de especial relevancia. Precisamente por ello, hay que ser especialmente cuidadoso a la hora de redefinir la edad de jubilación, no sólo por la complejidad de la tarea en sí misma, sino por el entramado de condicionantes propios y ajenos o colaterales, presentes y futuros que actúan en un espacio múltiple de difícil y necesario equilibrio. La singularidad de los tiempos actuales está en que múltiples piezas del entramado global se han desencajado afectando al equilibrio del sistema y, por tanto, a su viabilidad. A todos estos temas me referiré a lo largo de las reflexiones que siguen.

Junto a los elementos descritos, debemos añadir otro de singular importancia, a saber, la ruptura del equilibrio o de la proporcionalidad entre el conjunto de ciudadanos que entran en la población activa y los que salen de la misma para

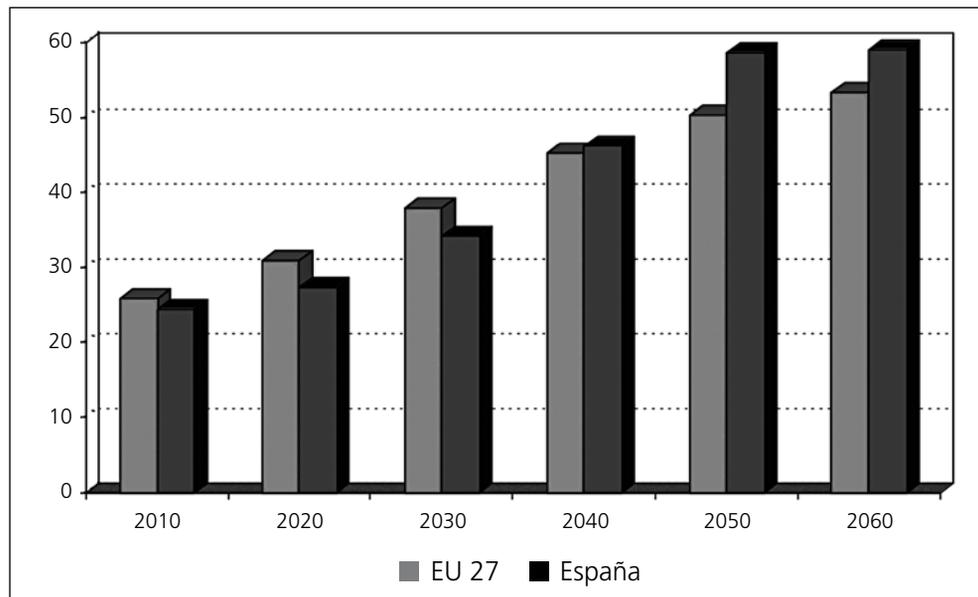
acceder a la jubilación. Esta ruptura viene provocada por la disminución progresiva y notable de la tasa de natalidad (si bien en la parte baja de la pirámide de población es donde más diferencias existen entre los países de la UE, se da como promedio del número de hijos por mujer la cifra de 1,5 – siendo el umbral de la rotación generacional el 2,1- y se prevé una tasa de 1,6 para el 2030; en España, los datos más recientes, fijan el índice de fecundidad en 1,39 en el 2007, con una previsión para el 2017 de 1,46). No obstante, la disminución de la población nacional puede ser parcialmente compensada, como ha ocurrido en España en los años anteriores a la crisis, con el incremento de la población emigrante. Si bien los datos son muy desiguales en los países de la UE, en el periodo 1995-2007, España, Italia y el Reino Unido han recibido las tres cuartas partes de la migración europea<sup>1</sup>.

El incremento de la esperanza de vida fue tremendamente importante en los últimos cincuenta años (desde 1960, el incremento medio de la UE ha sido de 8 años, con una importante brecha entre Oriente y Occidente en la UE.27, y que en particular se refiere al hombre, que puede esperar vivir sólo hasta los 65-70 años en ocho de los Estados miembros de Europa central y oriental, en comparación con un promedio de más de 76 años en la UE-15) y lo seguirá siendo, aunque con menor intensidad, en el futuro (las previsiones en la UE, son de 5 años de aumento sobre el dato actual hasta 2.050). Igualmente relevante es la esperanza de vida a los 65 años que se sitúa como media (UE.27) en 16,8 años para los hombres y 20,4 años para las mujeres, si bien la media es superada en los Estados del UE.15<sup>2</sup>. De ello deriva una desconexión creciente entre las edades jubilatorias fijadas, en términos generales,

<sup>1</sup> Commission of the European communities. Demography Report 2008, Brussels, SEC (2008)2911. La Comisión ha vuelto a realizar un Informe sobre el envejecimiento demográfico en el año 2009 (*“Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE”*), basado en las previsiones presentadas por Eurostat 2008 donde de nuevo vuelve a replantear la transición demográfica que está viviendo Europa y los costes sociales de dicha realidad. Ver la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de 29 de abril de 2009 (COM (2009) 180 FINAL, no publicado en el Diario Oficial.

<sup>2</sup> Eurostat European Commission (2010).

Gráfico 1. Evolución de la relación de dependencia demográfica entre 2010 y 2060 España/Unión Europea



durante la primera mitad del siglo XX, y la actual esperanza de vida a los 65 años, lo que exige medidas de reordenación que pueden tener, como veremos, distinto alcance y contenido. La importancia de la esperanza de vida ha provocado que en varios Estados de la UE, [y en breve (posiblemente a partir del 2014) también en España] quede integrado en el cálculo de las pensiones iniciales de jubilación mediante la aplicación del denominado factor de equidad intergeneracional (factor de primera generación)<sup>3</sup>.

Conviene también hacer referencia a los cambios en la intensidad de los flujos jubilatorios. Una característica notable con fecha en los calendarios europeos es la llegada a la jubilación de las generaciones del *baby boom*, esto es, de generaciones singularmente numerosas nacidas en Europa occidental y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, en el periodo de 1946 a 1964. En España el fenómeno se retrasó hasta avanzados los años cincuenta, esto es, hasta el periodo comprendido entre 1957 y 1977. La mayor intensidad en el flujo jubilatorio ha encendido las luces de alarma, tanto por el impacto que en sí mismo provocará el fenómeno, como por la confluencia de una reducción de la población activa motivada por la bajada de las tasas de natalidad. Singularmente, cuando se anuncia que la ratio activos-pasivos fijada hoy es de aproximadamente cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, en el futuro (2060), la ratio será sólo de dos activos<sup>4</sup>. Con todo, adviértase que si bien los problemas de los sistemas de pensiones son en gran medida de origen demográfico, las soluciones están lejos de ser “sólo” de carácter demográfico.

Todo lo dicho hasta aquí se deduce fácilmente del análisis de los cohortes de población en la UE, cuando se examinan comparativamente en la actualidad y en el futuro. Así, en el Gráfico 2 se puede observar cómo se incrementará el número de ciudadanos en las edades en que se accederá a la jubilación desde 2008 hasta 2060, con las consecuencias propias del incremento del número de pensiones, que ya se han señalado.

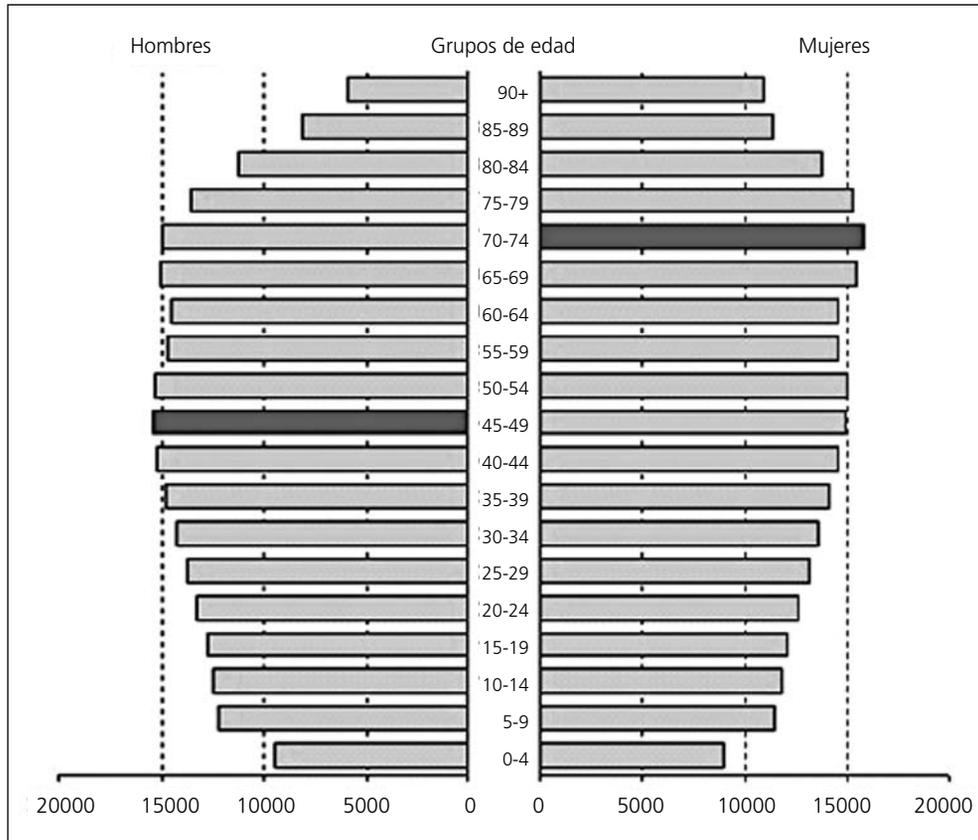
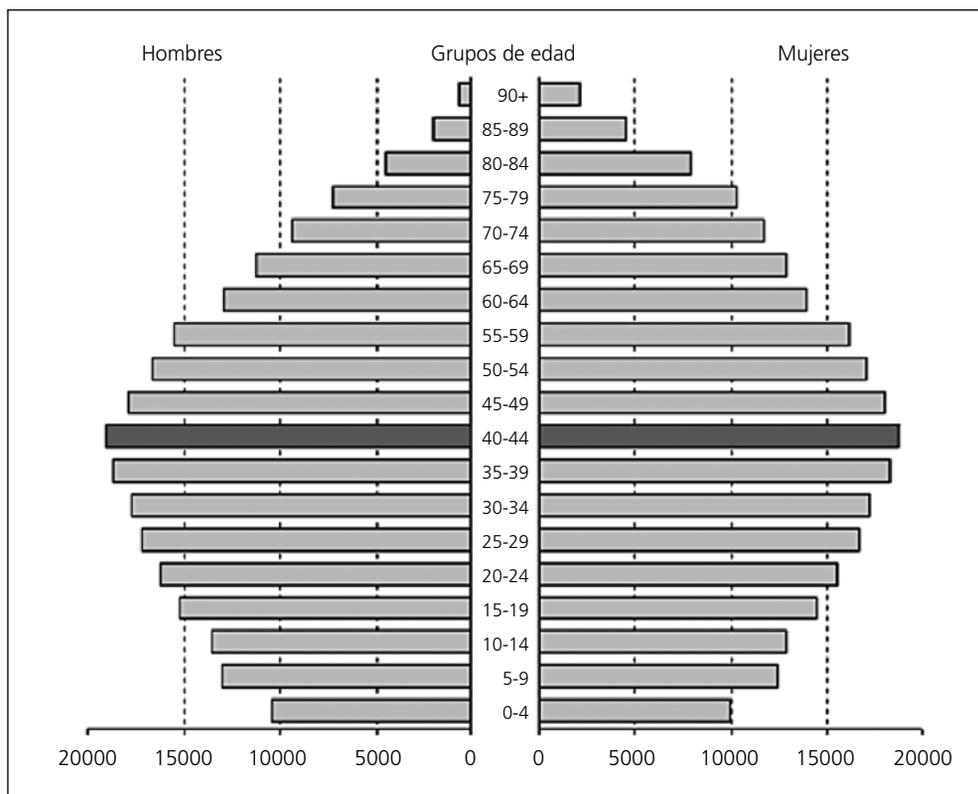
Aunque parezca una obviedad, que lo es, debemos constatar que las generaciones que accedan a la jubilación, no llegan y se van, sino que se instalan con carácter definitivo, lo que implica que las pensiones deben ser revalorizadas –cualquiera que sea la fórmula, la actual es el IPC– con la finalidad de mantener su poder adquisitivo, de tal forma que provoca un efecto multiplicador sobre el gasto en pensiones de vital importancia. Posiblemente, la reordenación de sistema de revalorización de las pensiones será el principal reto que habrá que abordar, buscando una mayor conexión con los parámetros de referencia que afectan a la situación económica del sistema y que impactan sobre su viabilidad futura. Constituye uno de los elementos del denominado “factor de sostenibilidad”, que comienza a generalizarse en los países de la UE (factor de segunda generación) y en breve (posiblemente a partir del 2014) también en España. Se trata con este factor (distinto del de longevidad) de asegurar los potenciales riesgos demográficos asociados a la tasa de dependencia (o, visto de otro modo, la ratio entre pensionistas y cotizantes), y los riesgos económicos de carácter estructural.

El conjunto de datos y las reflexiones planteadas tiene su reflejo económico en términos de impacto sobre el PIB, lo que constituye un elemento de preocupación de la UE - y de los mercados financieros- que de forma reiterada (recientemente, 2006 ,2009 y 2012) advierte sobre los incrementos de gastos.

<sup>3</sup> Sobre este factor puede verse el trabajo de Meneu Gaya, R. et al. (2013), p:185.

<sup>4</sup> Comisión Europea (2010), *Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*, SEC (2010) 830.

Gráfico 2. Unión Europea 27, población por sexo y grupos de edad, 2008 y 2060



Fuente: European Comisión, *Anexes to the Interim EPC-SPC Joint Report Pensions*, Bruselas, 2010.

Cuadro 1. Proyección del gasto público destinado a pensiones, expresado en porcentaje del PIB en los Estados miembros de la UE27 (2007-2060)

País	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Variación 2007-2060 (en p.p.)
Luxemburgo	8,7	8,6	9,9	14,2	18,4	22,1	23,9	15,2
Alemania	11,7	11,6	13,2	17,1	21,4	24,0	24,1	12,4
Chipre	6,3	6,9	8,9	10,8	12,8	15,5	17,7	11,4
Rumanía	6,6	8,4	8,8	10,4	12,6	14,8	15,8	9,2
Eslovenia	9,9	10,1	11,1	13,3	16,1	18,2	18,6	8,8
España	8,4	8,9	9,5	10,8	13,2	15,5	15,1	6,7
Malta	7,2	8,3	9,3	9,3	10,5	12,0	13,4	6,2
Bélgica	10,0	10,3	11,8	13,9	14,6	14,7	14,7	4,8
Noruega	8,8	9,6	11,5	12,7	13,4	13,3	13,6	4,7
Irlanda	4,0	4,1	4,6	5,4	6,4	8,0	8,6	4,6
Lituania	6,8	6,5	6,9	8,2	9,1	10,4	11,4	4,6
Países Bajos	6,6	6,5	7,8	9,3	10,3	10,3	10,5	4,0
Eslovenia	6,8	6,6	6,3	7,3	8,3	9,4	10,2	3,4
República Checa	7,8	7,1	6,9	7,1	8,4	10,2	11,0	3,3
Finlandia	10,0	10,7	12,6	13,9	13,6	13,3	13,4	3,3
Bulgaria	8,3	9,1	8,4	8,6	9,5	10,8	11,3	3,0
Hungría	10,9	11,3	11,0	11,0	12,2	13,2	13,8	3,0
Reino Unido	6,6	6,7	6,9	7,6	8,0	8,1	9,3	2,7
Dinamarca	10,4	10,2	10,5	11,5	12,1	12,3	12,8	2,3
Portugal	11,4	11,9	12,4	12,6	12,5	13,3	13,4	2,1
Francia	13,0	13,5	13,6	14,2	14,4	14,2	14,0	1,0
Austria	12,8	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6	0,9
Suecia	9,5	9,6	9,4	9,5	9,4	9,0	9,4	-1,0
Italia	14,0	14,0	14,1	14,8	15,6	14,7	13,6	-0,4
Letonia	5,4	5,1	5,2	5,9	6,1	5,8	5,1	-0,4
Estonia	5,6	6,4	5,9	5,6	5,4	5,3	4,9	-0,7
Polonia	11,6	10,8	9,7	9,4	9,2	9,1	8,8	-2,8

Fuente: Pacto de Toledo que recoge como fuente: Comisión Europea, "Ageing report 2009", tomado del informe elaborado por la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (inverco), diciembre de 2010.

En los últimos informes (2009-2012)<sup>5</sup> se reconoce que, en términos generales, se producirá una disminución del número de ciudadanos en condiciones de trabajar<sup>6</sup>, que reducirá las cotizantes y, consecuentemente, provocará la necesidad de

soportar desde el sector público parte del coste del mantenimiento de la población con edades más avanzadas (pensiones, asistencia sanitaria y cuidados a los dependientes, entre otros).

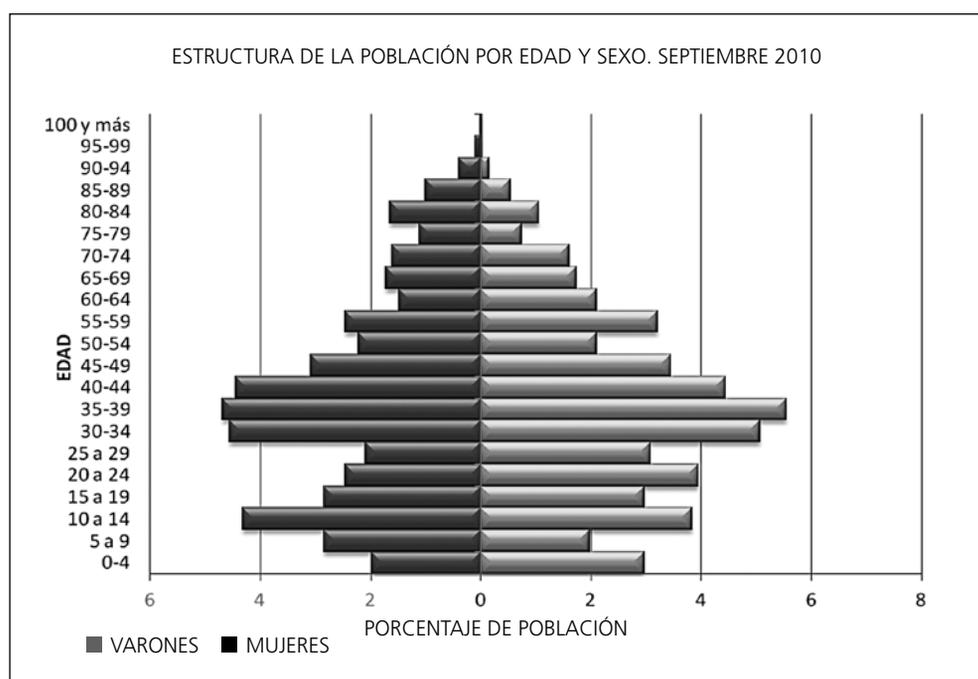
Como consecuencia del envejecimiento de la población<sup>7</sup>, aumentará la necesidad de que el sector público proporcione transferencias y servicios relacionados con la edad. Por consiguiente, se prevé que los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto serán substanciales en casi todos los Estados miembros, y se dejarán sentir ya en el transcurso de la próxima década.

<sup>5</sup> Todos los ratios referidos se encuentran cuantificados en los Anexos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de 29 de abril de 2009 (COM (2009) 180 FINAL- no publicado en el Diario Oficial. Igualmente en el Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. COM (2012) 55 final, 16.2.2012.

<sup>6</sup> No obstante, una primera conclusión consiste en la estimación de que en 2060 la población europea total será la misma, debido principalmente a los flujos migratorios y a la tasa de natalidad más alta de algunos de los países miembros respecto a otros. No obstante, dicha población tendrá una media de edad más avanzada.

<sup>7</sup> A este respecto y motivado por la preocupación creciente del impacto demográfico en los sistemas de protección social, pueden verse el informe de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (2010) y de la OIT (2010).

Gráfico 3. Estructura de la población por edad y sexo, septiembre 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Globalmente, sobre la base de las políticas actuales<sup>8</sup>, se prevé que el gasto público derivado del envejecimiento de la población aumente por término medio en aproximadamente 4,75 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2060 en la UE, y en más de cinco puntos porcentuales en la zona euro, debido principalmente a los gastos en pensiones, asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración. En todo caso, se advierte que el aumento del gasto público probablemente será muy significativo (igual o superior a siete puntos porcentuales del PIB) en nueve Estados miembros de la UE (Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Países Bajos, Rumanía, España e Irlanda), aunque para algunos países este gran aumento se producirá a partir de un nivel relativamente bajo.

Si bien las previsiones realizadas por las instituciones de la UE se han visto alteradas por la crisis económica, son útiles como elemento de reflexión y de previsión de futuro. Con estos matices debe analizarse el Cuadro 1.

Datos más recientes publicados por la Comisión Europea en 2012, reflejan que el gasto bruto en pensiones públicas en el 2010 en relación con el PIB, son los siguientes: el 6,8 Holanda, 7,5 Irlanda, 7,7 Reino Unido, 9,2 Luxemburgo,

9,6 Suecia, 10,1 Dinamarca, 10,1 España, 10,8 Alemania, 11,0 Bélgica, (Promedio UE15. 11,0), 12, Finlandia, 12,5 Portugal, 13,6 Grecia, 14,1 Austria, 14,6 Francia y 15,3 Italia<sup>9</sup>.

## II. Datos básicos de la demografía española

Los sistemas de pensiones como el nuestro basados en el modelo de reparto o prestación definida y financiados básicamente con cotizaciones sociales, son especialmente sensibles a los factores demográficos y de mercado de trabajo.

En este sentido, la población total de España es de algo más de 46 millones de habitantes, distribuidos por edades con un perfil por edades de acuerdo con el Gráfico 3.

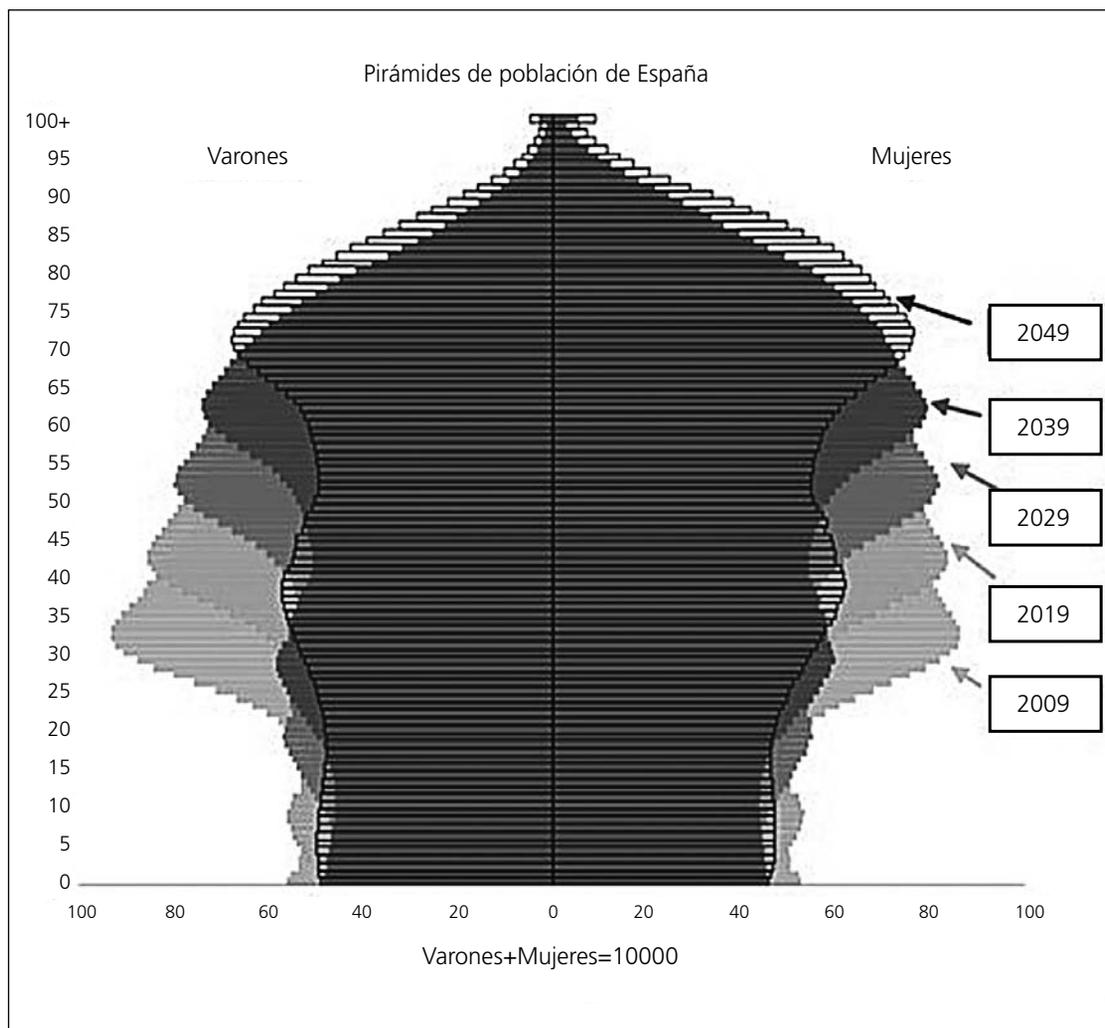
Como puede apreciarse, la población femenina (50,75%) es ligeramente superior a la masculina (49,25%). La ventaja del número de hombres nacidos respecto al de mujeres, es del 7% a favor de aquéllos. Sin embargo, por razones de la incidencia de la mortalidad en los hombres, a partir de los 45 años, esta proporción se iguala y tras la barrera de los 50, son las mujeres las que representan un mayor porcentaje de la población mostrando un ritmo creciente conforme avanza la variable edad.

Por su parte, la inmigración es un fenómeno que también en el caso de edades entre los 25 y 39 años, sobre todo, incide en una mayor proporción de hombres frente a mujeres en la pirámide de población, ya que es predominante el número de inmigrantes masculinos al de féminas.

<sup>8</sup> En el referido informe se cuantifican a la baja las previsiones respecto de Estados que han iniciado políticas de reformas de distinto alcance. Las reformas efectuadas por los países miembros de la Unión Europea sobre sus sistemas de pensiones han sido analizadas en el Informe "Avances y retos en la prestación de pensiones adecuadas y sostenibles en Europa", elaborado conjuntamente por las Comisiones de Política Económica y de Protección Social, de 7 de junio de 2010. Dicho Informe fue tomado en consideración por el Consejo en su reunión de 8 de noviembre de 2010 y constituye la base sobre la que se sustentan las consideraciones que en esa materia hacen el Libro Verde y el Libro Blanco

<sup>9</sup> Fuente: Ageing Report 2012, Comisión europea.

Gráfico 4. Pirámides de población en España, 2009-2049



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Por último, la nota más característica de la pirámide de población española la marca el hecho de que, en apenas 20 años –en torno a los últimos años del siglo XX– la tasa de fecundidad se redujo pasando de un 2,4 hijos por mujer a 1,2 hijos por mujer. Lo drástico de este cambio, en tan corto período de tiempo, provoca que a algunos grupos de edad les suceda una generación con la mitad de individuos.

La previsión de evolución de esta pirámide de población realizada por el INE (Instituto Nacional de Estadística) para las próximas cuatro décadas viene marcada por un progresivo envejecimiento de la población provocado por la mencionada disminución de la fecundidad y por la mortalidad, de acuerdo con el Gráfico 4.

La citada proyección presenta una pirámide de población claramente envejecida, en la que los grupos de edad más numerosos para el año 2049 se encuentran en torno a las personas de entre 70 y 74 años –la generación más joven del *baby-boom*–. Estos datos suponen una previsión de que el ratio de dependencia, es decir, la población encargada de mantener a

la población dependiente, estaría en el 0,86%, lo cual quiere decir que el primer grupo superaría escasamente al segundo en número, una situación claramente complicada.

Las causas de envejecimiento de la población, pues, viene determinada por dos datos fundamentalmente: primero, la baja fecundidad y, por otro, el constante aumento de la esperanza de vida –sin olvidar, que éste se produce en mayor medida por la disminución de la mortalidad infantil, no tanto porque los españoles vivan más años en edad comparada, que también (ver cuadro). La esperanza de vida al nacimiento alcanzaría los 84,3 años en los varones y los 89,9 años en las mujeres en 2048, incrementándose desde 2007 en 6,5 y 5,8 años, respectivamente. El mayor tamaño poblacional y una estructura demográfica cada vez más envejecida producirían un continuo crecimiento del número anual de defunciones. Con ello, el saldo entre nacimientos y defunciones entraría en una dinámica continuamente decreciente. De hecho acabaría tornándose en negativo a partir de 2020, lo cual supondría un freno al crecimiento poblacional.

Cuadro 2. Esperanza de vida al nacer y a los 65 años en España, 2007-2048

Años	Esperanza de Vida al Nacimiento		Esperanza de Vida a los 65 años	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2007	77,77	84,11	17,68	21,65
2008	77,81	84,20	17,71	21,69
2009	78,01	84,37	17,82	21,81
2018	79,70	85,84	18,81	22,91
2028	81,39	87,32	19,88	24,06
2038	82,91	88,66	20,91	25,14
2048	84,31	89,89	21,90	26,15

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Sin perjuicio del carácter indicativo de las proyecciones recogidas en el cuadro precedente, los últimos datos reales publicados por el INE ofrecen el siguiente panorama en relación con los Estados de la UE<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El INE elabora anualmente Proyecciones de Población a Corto Plazo (10 años) que se complementan con las Proyecciones de Población a Largo Plazo (40 años) que se actualizan cada tres años. Estas proyecciones muestran el efecto que sobre la población futura tendría trasladar la estructura poblacional actual bajo los comportamientos demográficos observados en la actualidad.

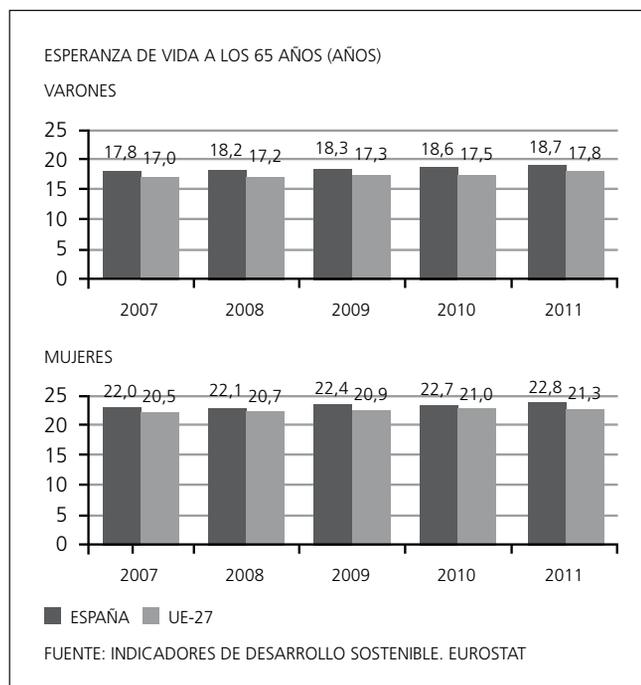
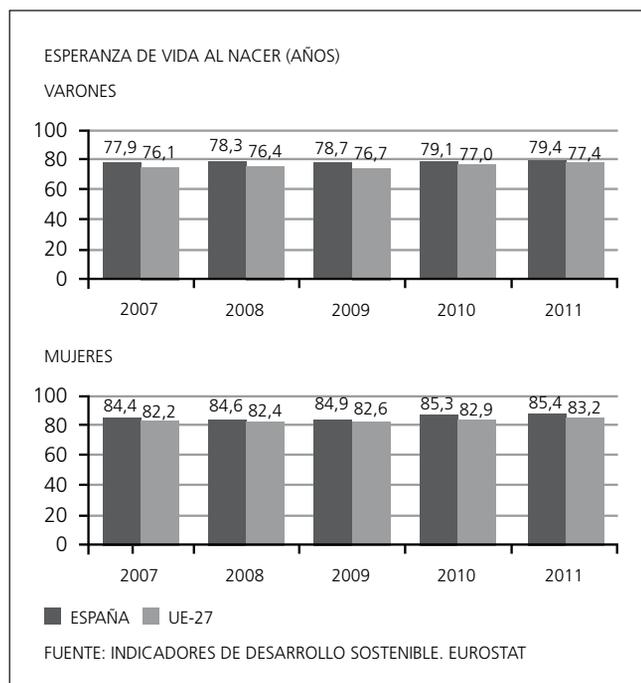
De mantenerse los ritmos actuales de reducción de la incidencia de la mortalidad por edad en la población de España, la esperanza de vida al nacimiento alcanzaría 81,2 años en los varones y 86,5 años en las mujeres en el año 2021. Para el año 2051 estos valores serían 86,8 años para los varones y de 90,8 años para las mujeres. 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 y de 6,0 años en España. 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 España.

Una característica de las últimas décadas ha sido la mejora de las expectativas de vida en las personas de edad madura y avanzada; en el periodo 1992-2011, el horizonte de años de vida a los 65 años de los hombres ha aumentado en 2,5 años y el de las mujeres en 2,7. A los 85 años, el aumento ha sido de 0,8 años en los hombres y 1,1 años en las mujeres.

Por tanto, de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la esperanza de vida de los varones aumentaría dos años en el periodo 2011-2021 (10 años) y casi ocho años en el periodo 2011-2051 (40 años). En el caso de las mujeres, los incrementos en esperanza de vida serían ligeramente inferiores, 1,5 años en el periodo 2011-2021 y 6 años en el periodo 2011-2051, dando origen a una disminución en la brecha de género (diferencia entre las esperanzas de vida de mujeres y de hombres) según las proyecciones de población a largo plazo.

En la proyección de la esperanza de vida a los 65 años, en el año 2051 la esperanza de vida de los varones alcanzaría un valor de 24,0 años y en las mujeres un valor de 27,3 años, casi seis y cinco años más que en la actualidad.

Gráfico 5. Esperanza de vida al nacer y a los 65 años en España y en UE-27, 2007-2011



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible, Eurostat.

### III. Reflexiones sobre la edad de jubilación y su reforma

#### 1. Introducción

La importancia del tema exige la revisión cautelosa y, a la vez, rigurosa de los parámetros que rodean la jubilación, entre ellos, todos los que confluyen en el entorno de la edad de jubilación<sup>11</sup>.

La edad de jubilación se ha convertido en los últimos treinta años en un concepto cíclicamente revisado<sup>12</sup> y en continua experimentación, sobre el que inciden una multiplicidad de variantes<sup>13</sup>. Por un lado, los efectos de las sucesivas crisis económicas, de las transformaciones en los modos de producción, de la composición y estructura del mercado de trabajo, de la globalización de las economías y de los mercados, del paro creciente o sostenido<sup>14</sup>. Por otro, las ya apuntadas y referidas al envejecimiento de la población, en sus distintas dimensiones<sup>15</sup>. Y finalmente, el impacto de todas ellas sobre los problemas actuales y futuros de financiación de los sistemas de pensiones<sup>16</sup>. Todas estas variantes hacen oscilar la relación dominante entre política de empleo y política de pensiones, sin que se haya llegado a un punto de equilibrio<sup>17</sup>, lo que impacta sobre la relación necesaria entre los ciclos vitales y la proyección protectora de los sistemas de pensiones<sup>18</sup>.

No cabe duda, que en los tiempos actuales la fijación de la edad de jubilación debe efectuarse teniendo en cuenta la esperanza de vida de los ciudadanos. Y ello, porque con

la financiación actual y con la futura<sup>19</sup>, hoy planteada, cabe el peligro de que los Sistemas de Seguridad Social –que son y han sido parte esencial de nuestra cultura y del progreso económico<sup>20</sup>– tengan dificultades para soportar el pago creciente de pensiones de jubilación, suficientes y revalorizadas, durante largos períodos de tiempo<sup>21</sup>. En este orden de cosas es necesario redefinir los espacios de imputación de la protección social, distinguiendo claramente los que responden a las cotizaciones sociales en un sistema financiero de reparto. Claridad que permitirá ponderar adecuadamente los medios de financiación desde una concepción autónoma de la seguridad social y dar un contenido real al término “contributividad”. Clarificación que, en modo alguno, impide la fijación de fuentes complementarias de financiación<sup>22</sup>, o mejor y además una nueva redistribución de las mismas aligerando los impuestos sobre la nómina para aumentar la productividad e incorporar fuentes procedentes del capital<sup>23</sup>.

Si bien el punto de partida en los distintos Estados de la Unión Europea es diferente, lo cierto es que, desde hace algunos años, se ha consolidado, entre otras, una serie de tendencias agrupadas en los siguientes bloques: a) elevación ponderada de la edad de jubilación con criterios igualitarios para hombres y mujeres; b) desincentivación o penalización de las jubilaciones anticipadas; c) fomento o incentivación del retraso en el acceso a la jubilación; d) endurecimiento de las exigencias contributivas mediante reformas paramétricas; e) reformas sistémicas que pretenden, de forma voluntaria u obligatoria, redistribuir riegos entre lo público y lo privado, esto es, entre el mercado y la sociedad; f) incorporación de factores de sostenibilidad, bien referidos a la esperanza de vida, bien a la revalorización de las pensiones.

Aunque todas las tendencias forman parte de un “todo”, cada una tiene su propia problemática y ofrece márgenes de actuación distintos. Con todo, las reformas deben ser de protección larga

<sup>11</sup> Partiendo de la escasa atención que la propia Constitución española presta a la vejez, como así lo afirma con razón Carril Vázquez, J. M., (2009), p. 364.

<sup>12</sup> Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L. (2002), pp. 332 a 338.

<sup>13</sup> Como describe Maldonado Molina (2011: 85), “Clarificar qué es la vejez es una tarea compleja, ya que su definición adolece necesariamente de un fuerte relativismo: está en función de muy diversos factores (biológicos, socio-económicos, culturales, ideológicos, psicológicos, médicos, antropológicos), y condicionada por la perspectiva con que cada uno afronte la cuestión, tanto desde un punto de vista profesional como personal: según su propia actitud vital y los valores sociales, éticos y religiosos imperantes en su entorno”.

<sup>14</sup> A este respecto, García Viña, J. (2010).

<sup>15</sup> La propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2011, afirma que “la disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa de dependencia de los pensionistas. De no modificarse, aún parcialmente, esta tendencia mediante el incremento de las tasas de natalidad y de los flujos migratorios, la misma se acentuará en las próximas décadas, por la propia evolución demográfica. Esta tendencia demográfica afecta a todas las generaciones, pero sobre todo a las más jóvenes, por el hecho de que serán estas generaciones jóvenes las que serán mayores de sesenta y cinco años durante más tiempo.

<sup>16</sup> Sobre este aspecto, Maldonado Molina (2011), pp. 85-120.

<sup>17</sup> El desequilibrio y las contradicciones son gráficamente dibujadas por Olarte Encabo (2009: 94), al afirmar que “Por un lado, nos encontramos con unas medidas de fomento del empleo que pretenden contrarrestar la situación desventajosa del mercado de trabajo de los trabajadores de edad avanzada...con otras, que presuntamente, pretenden proceder a un mas equitativo reparto generacional del empleo (prejubilaciones, jubilaciones anticipadas incentivadas o forzadas) ...y por otro lado, en sentido contrario las políticas y el derecho de la seguridad social empujados en fomentar el alargamiento de la vida activa”.

<sup>18</sup> Véase Monereo Pérez, 2008a y 2011a:27.

<sup>19</sup> Por las razones anunciadas en el texto, el Artículo 8 de la Ley 27/2011, cuyo análisis realizo, incorpora a la LGS una Disposición adicional quincuagésima novena, bajo la rúbrica “Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”. 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.

<sup>20</sup> Con frecuencia olvidamos el significado e impacto económico de la seguridad social en todas sus dimensiones, en este sentido, ver Zubiri Oria (2007).

<sup>21</sup> La dinámica de estos dos factores, viabilidad financiera y evolución demográfica, condicionan el diseño de la estructura del sistema y su objetivo de ofrecer una protección suficiente a los trabajadores en situación de necesidad. En este sentido, Monereo Pérez (2010a:146).

<sup>22</sup> La disposición adicional undécima de la Ley 27/2011, refiere expresamente a las alternativas de financiación complementaria, disponiendo que “Los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y los agentes económicos y sociales, examinarán, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo”.

<sup>23</sup> “El mantenimiento de las fuentes de financiación y la falta de iniciativas alternativas previstas ha venido siendo una de las limitaciones más significativas del proceso de reforma que se viene acometiendo desde el Pacto de Toledo y sus revisiones sucesivas. Tan sólo el Acuerdo de 2.011 parece recoger alguna mención a propósito de las posibles alternativas de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el corto y medio plazo” Monereo Pérez (2011a: 7).

donde se combinen, en un sistema de prestación definida, el ayer, el hoy y singularmente el mañana<sup>24</sup>.

Si nos referimos a la edad de jubilación y nos situamos en la edad emblemática de los 65 años, nos damos cuenta de que el margen de actuación de cada Estado es distinto condicionando el impacto más o menos traumático de las medidas. Ciertamente es, que se ha producido una evolución paulatina de las edades de jubilación en la generalidad de los Estados, sin embargo también lo es, que el punto de partida era diferente. No es lo mismo moverse entre los 60 y los 65 años que superar la edad “talisman” de los 65 años. Con todo, el margen de actuación hacia el futuro es cada vez menor, en la medida en que durante los últimos quince años se ha recortado el espacio hacia la edad de 65 años. De esta forma, si el resto de las medidas no producen efecto, tendremos –y así lo ha hecho España con la Ley 27/2011– que cambiar la “edad emblemática”, lo que ya han comenzado a diseñar distintos Estados de la Unión Europea (Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Suecia, entre otros) que con fórmulas distintas y de aplicación progresiva elevan el umbral jubilatorio hacia los 67 años, asociando generalmente su impacto con la llegada de las generaciones del *baby boom*.

En este orden España cuenta con una posición privilegiada en términos temporales, en la medida en que la presión demográfica ejercida por las generaciones del *baby boom* se producirá con efectos retardados, lo que nos debería permitir afrontar las reformas necesarias desde una posición más sossegada y teniendo en cuenta las experiencias de los Estados europeos donde el impacto de las referidas generaciones está próximo.

Sin embargo las teorías han dado paso a las realidades impuestas por la presión de los mercados financieros, que buscan o imponen su llamada “confianza” en reformas inmediatas que podríamos llamar de “impacto escénico o mediático”, que no siempre producen los efectos reales anunciados y necesarios, como veremos más adelante<sup>25</sup>.

Sin duda los sistemas de pensiones deben enfrentarse a dos retos importantes, la elevada esperanza de vida de los ciudadanos y la llegada de las masivas generaciones del *baby boom*<sup>26</sup>. No obstante, los retos referidos no son ajenos a un sin fin de variantes, que van desde los niveles de crecimiento económico y productividad<sup>27</sup>, hasta alcanzar unas tasas de ocupación razonable de hombres y mujeres a partir de los 55 años.

<sup>24</sup> Esta claridad de ideas en Monereo Pérez (2008b) y García Murcia (2007).

<sup>25</sup> En esta línea son sumamente ilustrativas las consideraciones previas que realiza Molina Navarrete (2011), pp: 8-9.

<sup>26</sup> Un estudio del impacto demográfico en los sistemas de Seguridad Social en Ferreras Alonso (2010).

<sup>27</sup> El sistema de seguridad social no es un sistema cerrado donde únicamente el juego de determinados factores conduzca a un resultado positivo o negativo de sus cuentas. Por el contrario, se trata de un sistema dinámico donde elementos como la evolución de la productividad tienen una importancia significativa en la consecución de equilibrio presupuestario. En este sentido, De la Fuente Lavín (2011), pp: 447-448, expone que “La recuperación de los incrementos de la productividad a favor de los asalariados permite financiar el aumento del gasto en pensiones y, además, queda margen disponible para el necesario incremento en otras partidas del gasto social, el aumento de los salarios y la reducción del tiempo de trabajo”.

2. Apuntes sobre las líneas de una necesaria estrategia global frente a las reformas mediáticas: políticas de empleo, garantías frente al despido por edad y políticas de pensiones

### 2.1. Reformas penalizadoras y la ruptura del pacto social generacional

En todo el entramado de reformas es necesario crear un marco de actuaciones multidireccionales que evite, en lo posible, que las reformas se conviertan simplemente en instrumentos de penalización de los derechos de los trabajadores presentes y futuros, al margen de su voluntad y sin capacidad de respuesta posible, lo que supone una clara ruptura del “pacto social generacional” construido a lo largo de la vida activa<sup>28</sup>.

La elevación de la edad de jubilación hacia los 67 años o el incremento considerable (de 35 a 38 años, en España o a más de 40 en Francia) del tiempo de cotización para acceder a la pensión plena, son simplemente instrumentos penalizadores que provocan una reducción generalizada y drástica de las pensiones, en un país con un alto nivel de cobertura y con un bajo nivel económico de protección, como vimos en los datos reflejados en el epígrafe II. No cabe duda que las dificultades para mantener actividad hasta los 67 años, provocará un aumento considerable de las jubilaciones anticipadas con la correspondiente reducción de la pensión. Igualmente, las dificultades para acreditar larguísimas carreras de seguro (38 años) disminuirá la cuantía de las pensiones, al recomponerse los criterios de cálculo entre tiempo de cotización y cuantía de la pensión, penalizando a las futuras generaciones que tendrán grandes dificultades para conformar carreras de seguro suficientes.

Desde las cuentas públicas ambas medidas son efectivas, no tanto por las medidas en sí mismas, como veremos, sino por su efecto derivado, esto es, porque ambas provocarán una reducción de las pensiones al estimular o forzar su anticipación. Sabido es que las pensiones anticipadas con aplicación de coeficientes reductores, esto es, reducidas, son en términos económico-actuariales rentables para el Sistema, aunque no lo sean para el trabajador.

En este planteamiento el trabajador carece de capacidad de respuesta. En efecto, el mantenimiento de la actividad laboral no depende de la voluntad del trabajador y menos aun, con un entramado normativo laboral y de pensiones que fijan el centro de imputación en la decisión del empresario ofreciéndole todo tipo de cauces para facilitar la expulsión, en orden a gestionar intereses estratégicos de carácter económico, organizativo o de producción. Tampoco el trabajador tiene posibilidades de respuesta buscando otras alternativas protectoras. Los bajos niveles salariales medios, la escasez de planes de pensiones de empresa, la premura de las reformas y la situación de crisis económica, dificultan considerablemente la canalización de fórmulas complementarias, en forma individual o colectiva.

<sup>28</sup> “Ciertamente, una elevación de la edad de jubilación ordinaria que guarde correspondencia con el aumento de la esperanza de vida se presenta como una medida eficaz para hacer frente al problema planteado por el alto y creciente coste de las pensiones... sin embargo, también se presenta como impopular y contraria a la conquista o avance social...” en Garate Castro (2009: 255).

Todo lo anterior nos conduce a diseñar las reformas con un planteamiento global, centrando las actuaciones en la potenciación de las medidas de incentivación a la contratación y a la permanencia en el empleo, así como los programas de formación continua. Igualmente, es necesario reordenar las garantías frente a la expulsión del mercado laboral por edad. Finalmente, las reformas en la edad de jubilación, deben ir acompañadas de una reestructuración rigurosa de los mecanismos jubilatorios, de forma que se eliminen instrumentos de “salida” incontrolados y financiados con cargo a fondos públicos y/o a la pensión del trabajador<sup>29</sup>.

No cabe duda que en todo este entramado, el empresario como generador de riqueza y productor de empleo, es una pieza fundamental, formando parte inseparable de la sociedad que se transforma y adapta a las nuevas realidades. En este orden, son necesarias las medidas de reforma que contribuyan a re-direccionar las estrategias empresariales fomentando el valor añadido del capital humano de mayor edad. Sin embargo, esto no es suficiente. El papel nuclear que juegan las empresas exige instalar un mecanismo de apoyo que contribuya de forma decisiva a la búsqueda de nuevas estrategias, singularmente para las pequeñas y medianas empresas siempre inmersas en planteamientos generales de compleja y difícil adaptación.

El presente no es el mejor de los momentos para hacer reformas de gran calado y en múltiples direcciones, esto es, para conformar un nuevo y necesario compromiso social en el que todas las generaciones de trabajadores y empresarios están comprometidas. La crisis económica, su devastador efecto sobre el empleo, la destrucción de buena parte del tejido empresarial y su reconversión, así como las exigencias de reconducir el déficit público, no son el mejor de los escenarios. Sin embargo, la reforma nos viene impuesta por los mercados financieros, buscando la llamada “confianza”. En este orden, la reforma que se pide no es la necesaria, incluso la de mayor efectividad, sino la reforma de impacto “mediático”.

## 2.2. Políticas de empleo<sup>30</sup> insuficientes

A pesar de la importancia y múltiples efectos que podría tener una política “agresiva” que fomentara el acceso y la permanencia en el empleo de los trabajadores a partir de los 50-55 años y hasta la edad de jubilación (65 años o edad superior), lo cierto es que las medidas que con carácter estatal se han venido implantando son escasas, ahora y antes, excesivamente prudentes y de alcance limitado, podríamos decir que son medidas “blandas” y ajenas a su relevancia. Todo ello, sin perjuicio de una ordenación bastante compleja, con marcado carácter antifraude y nada innovadoras, al centrarse básicamente en la bonificaciones de las cotizaciones sociales.

Posiblemente en la situación actual de crisis económica de gran alcance, los trabajadores de mayor edad no sean la principal prioridad de las políticas de empleo, prueba de ello ha sido la recomposición de los planteamientos de la UE en los últimos años.

<sup>29</sup> Hay algo más que un juego de palabras o instituciones, como con claridad lo refleja, García Ninet (2008).

<sup>30</sup> Las singularidades del caso francés –en un enfoque similar al que plateo empleo/jubilación– pueden verse en Martín, Ph. (2009), pp: 333 y ss.

No obstante, es necesario advertir que, si bien la mayor prioridad de las políticas de empleo está en jóvenes, principales afectados por la situación de crisis y con importantes repercusiones de futuro, el envejecimiento de la población y la crisis anunciada sobre la viabilidad financiera de los sistemas de protección social, aconsejan a nuestro juicio un cambio de estrategia en las políticas de empleo de los trabajadores de mayor edad.

## 2.3. Garantías frente al despido a partir de una determinada edad

Sin perjuicio de las consideraciones apuntadas que refieren a las medidas incentivadoras existentes y a su necesaria renovación, es necesario advertir que nuestro ordenamiento jurídico carece de medidas singulares de garantía que contribuyan a crear el espacio necesario y propicio para que las políticas incentivadoras de la permanencia en activo alcancen mayor nivel de efectividad, al tiempo que contribuyan a reconducir las estrategias empresariales.

La insuficiencia de la ordenación actual de la edad<sup>31</sup> como elemento de discriminación<sup>32</sup>, exige reconsiderar la calificación de los supuestos de despido, de forma que el **despido a partir de los 55 años tan solo admitiría las calificaciones de procedencia y nulidad**, eliminando con ello la calificación del despido como “improcedente”. Dicho en otros términos, se trata de eliminar el despido indemnizado, sin causa legal o con causa insuficiente, dando el protagonismo que merece al elemento edad. De esta forma el despido de un trabajador a partir de los 55 años se incorporaría a la lista de las causas de nulidad del despido o de la decisión extintiva recogidos en los artículos 55.5, 53.4 del Estatuto de los Trabajadores y artículos 108.2 y 122.2 de la Ley de Procedimiento laboral.

A nuestro juicio, es esta la única medida que podría contribuir de forma efectiva a propiciar un cambio razonable en las políticas empresariales, al tiempo que permitiría alcanzar a una mayor efectividad de las políticas directas o complementarias. Se trata en definitiva, de incorporar medidas de impacto que contribuyan de forma eficiente al mantenimiento en activo, y/o propicien la búsqueda de soluciones alternativas a la expulsión del trabajador de mayor edad. Igualmente, la medida dificultaría la utilización del desempleo como instrumento complementario de la estrategia de expulsión.

Sin perjuicio de lo anterior, sería conveniente incorporar un tratamiento singular para las PYMES. En efecto, es posible que en función del tamaño de la empresa, las soluciones alternativas al despido sean inviables, lo que aconseja un planteamiento singularizado.

<sup>31</sup> Ballester Pastor (2009: 33), advierte que “resulta evidente que la edad es la causa de discriminación más degradada”.

<sup>32</sup> Un análisis de las disposiciones estatutarias que garantizan el derecho a la no discriminación por edad en Molina Navarrete (1998:137), Quesada Segura (1998), pp: 273-283, Montoya Melgar (2007), pp: 53-54 y 139-148. A pesar de su singularidad, se sigue afirmando que “la prohibición de discriminación por edad no tiene un tratamiento legal específico sino que su defensa debe hacerse a través de la normativa general en materia de discriminación”. Triguero Martínez (2011: 419), López Cumbre (2010a), pp: 253-304.

#### 2.4. Reordenación de las políticas de pensiones

Con carácter general, es necesario reconducir las fórmulas que permiten o facilitan la salida prematura de los trabajadores del mercado laboral, de tal forma que las políticas de fomento de la contratación y permanencia en activo, los elementos de garantía, la integración de la formación como elemento esencial<sup>33</sup> y las políticas de pensiones formen un todo armónico, compacto y sin fisuras. Todo ello nos debe permitir, con los instrumentos incentivadores necesarios, aumentar la tasa de ocupación de los trabajadores de mayor edad y facilitar la prolongación de la vida activa.

Desde la óptica referida, la reordenación de la política de pensiones y de otros mecanismos de protección sustitutoria y complementaria cumplen un papel esencial.

En este orden parece necesario retrasar la edad jubilación anticipada y reservarla para aquellos supuestos donde no sea posible la aplicación de medidas alternativas (sin perjuicio de su voluntariedad en sentido estricto), así como vincularla a fórmulas que permitan el mantenimiento de la cotización a cargo del empresario cuando sean utilizadas en procedimientos reglados; dar prioridad a la utilización de una jubilación parcial reordenada y equilibrada en sus costes, mediante técnicas que permitan, la continuidad razonable de la actividad, la contratación indefinida del relevista y el mantenimiento de las cotizaciones completas hasta la edad de jubilación. Con carácter más agresivo, sería necesario suprimir las jubilaciones pactadas en convenio colectivo, así como la jubilación especial a los 64 años.

El conjunto de medidas permitirá aumentar la tasa de ocupación y por tanto dotar de mayor efectividad a las medidas que incentiven la permanencia en activo, e incluso a las que retrasen la edad de jubilación.

#### 3. La edad legal de jubilación y la edad real de expulsión del mercado laboral: la construcción de la "edad protegida" como condicionante de las reformas

Es comúnmente aceptada y constatada la existencia de una variable diferencial entre la edad teórica o legal y la edad real de jubilación. Tras ese lapsus temporal de distinta importancia, pero común en todos los Estados de la UE, se encuentran las múltiples fórmulas existentes que permiten la jubilación anticipada. La figura es extremadamente compleja por sus múltiples connotaciones y por las distintas funciones que ha cumplido desde finales de los años setenta. En su funcionalidad se han entremezclado el ejercicio de derechos de los trabajadores configurados como conquistas sociales, políticas de redistribución del empleo que han buscado, con criterios más ideales que reales, el relevo generacional, las transformaciones continuas del sistema productivo, donde las jubilaciones anticipadas (reales o proyectadas) han servido de soporte a los grandes procesos de reconversión y son

<sup>33</sup> La formación es la clave, lo es en las estrategias comunitarias y lo debería ser con mayor énfasis en las nacionales, López Cumbre (2010b), pp: 229-256; Camas Roda (2009), pp: 317 y ss.

utilizadas permanentemente como un instrumento más de gestión de los recursos humanos en un proceso de continuo cambio y adaptación de la organización productiva, donde los tiempos de inflexión no se vislumbran a corto plazo.

Con todo, en el tratamiento de las jubilaciones anticipadas debe ponderarse su vinculación a otro tipo de instrumentos que recepcionan la expulsión de los trabajadores del mercado de trabajo. Basta con analizar el índice de ocupación existente entre los 50 y los 64 años (y especialmente entre los 60 y los 64 años), para darse cuenta de la magnitud del problema y de sus derivaciones. Hasta tal punto esto es así que los resultados de las elevaciones de la edad de jubilación y de las medidas de incentivación a la permanencia en activo dependen en gran medida del volumen de los sujetos receptores. De esta forma, y aunque cada medida cumple su función, son prioritarias las destinadas a elevar a toda costa los índices de ocupación en los márgenes de edad previos a la jubilación, prueba de ello es que el aumento de la tasa de ocupación de los trabajadores entre 55 y 64 años constituye uno de los objetivos de la Estrategia para el Empleo y Pensiones de la Unión Europea, a partir de la llamada "Estrategia de Lisboa", aprobada por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 y, específicamente desde el Consejo de Estocolmo de marzo del 2001<sup>34</sup>, y todo ello a pesar de la compleja estructura competencial<sup>35</sup>. Los datos al 2007, esto es antes de iniciarse la actual crisis, para la UE.27 ofrecían una cierta esperanza, la tasa de empleo para las personas de 5564 años aumentó en casi ocho puntos porcentuales del 36,9% en 2000 al 44,7% en 2007 y 12 Estados miembros habían llegado a los objetivos de Lisboa (aumentar la tasa de empleo de la franja de 55-64 años al 50% en el 2010), entre ellos todos los países nórdicos (Suecia y Dinamarca, son lo que tienen mayor tasa de empleo) y bálticos, lo que anunciaba un cierto freno a las jubilaciones anticipadas. Seguramente los datos serán otros tras la crisis financiera en la que estamos inmersos, aunque el fenómeno de la "expulsión" es consustancial a las estrategias del sistema productivo, con crisis o sin ella<sup>36</sup>. En todo caso, los objetivos no han cambiado, como se pone de manifiesto en la Comunicación "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", de 3 de marzo de 2010, que la Comisión hizo al Consejo Europeo y que éste ha respaldado posteriormente. Es dentro del marco diseñado por la Estrategia 2020 para los próximos 10 años, donde se inserta en reciente Libro Verde sobre las Pensiones "En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros" (COM (2010), 365 final). De acuerdo con este documento el objetivo global de lograr

<sup>34</sup> "Las instituciones de la Unión Europea en modo alguno son ajenas a este fenómeno, como lo evidencia la profusión de iniciativas, informes y técnicas de actuación", Sanchez-Rodas Navarro (2011: 168).

<sup>35</sup> El libro estrella en la doctrina nacional es sin duda el de Miranda Boto (2009).

<sup>36</sup> "Pero la expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores de edad avanzada no puede contemplarse como fenómeno ligado exclusivamente a períodos de crisis económica o de transformaciones tecnológicas. Según demuestran las estadísticas oficiales comunitarias y nacionales de estos últimos años (lo que en principio puede resultar sorprendente), parece que hoy .en un contexto económico de recuperación. sigue instalado en la gestión empresarial de manera estructural, como uno más .diríamos. de los instrumentos o vías con los que se cuenta para responder a las exigencias de competitividad y rentabilidad de las mismas", Sanchez-Uran Azaña (2001: 222).

unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros abarca, tiene como uno de sus aspectos básicos las tendencias del mercado laboral. En este orden, se afirma que “la incorporación a la vida laboral a tiempo completo comienza más tarde debido a la prolongación del número de años de formación; paralelamente, la jubilación llega antes a causa del desplazamiento que los trabajadores de edad avanzada sufren hoy día en nuestro mercado laboral. No obstante, la tendencia a la jubilación anticipada comienza a invertirse, fruto de modificaciones efectuadas, con ese fin, en las regulaciones de la seguridad social de diferentes países; pese a ello la mayoría de las personas siguen abandonando el mercado de trabajo mucho antes de cumplir los 65 años, en concreto la edad media de jubilación en la UE la UE-27 ha sido de 61,4 años en 2008”.

Según los datos más recientes de Eurostat, la tasa de empleo de las personas con edades entre 55 y 64 años ha aumentado de nuevo en 2012 alcanzando un promedio del 48,9% en la Unión Europea. De los 27 países miembros de la UE sólo cinco –entre ellos España– han sufrido una bajada el año pasado.

Entre los países donde las personas mayores siguen teniendo una presencia fundamental en el mercado de trabajo destacan, ante todo, Suecia con una tasa de empleo del 73,0%, así como Alemania, Dinamarca y Estonia con cifras por encima del 60%. Los Países Bajos, Finlandia y el Reino Unido comparten tasas superiores al 58%, mientras que Letonia registra un 52,8% y Lituania un 51,8%. Chipre (50,7%), Irlanda (49,3%) y la República Checa (49,3%) también logran situarse por encima del promedio europeo. España figura entre los quince países que no llegarán a la media. Desde el año 2000 nuestra tasa de empleo de las personas mayores había ido aumentando, pasando de un 37,0% a un máximo del 45,6% en 2008. El año pasado la tasa española ha bajado de nuevo levemente situándose en un 43,9%. Por detrás de España quedan, entre otros, Austria, Italia y Bélgica, pero sobre todo Malta (33,6%) y Eslovenia con tan sólo un 32,9%<sup>37</sup>.

También hemos advertido que las jubilaciones anticipadas no actúan como únicos instrumentos de anticipación de la edad, sino que normalmente van acompañadas de otros, tales como, la protección por desempleo y/o la utilización indebida de la incapacidad temporal. La combinación de todos ellos provoca una reducción de la “edad protegida” inferior a la anunciada y difícilmente sostenible en términos de equidad y de viabilidad del sistema.

Lo anterior nos permite afirmar que las valoraciones que se efectúan sobre la reducción o la racionalidad de la diferencia de edad entre la edad legal y la edad real de jubilación, pueden ser engañosas si refieren solo a la edad de acceso y no a la edad protegida.

La referida escenografía y la necesidad de actuar sobre ella de forma prioritaria condicionan cualquier planteamiento de reforma de la jubilación. De nada sirve la elevación de la edad de jubilación a los 67 años o la potenciación de la permanencia voluntaria en activo a partir de los 65 años o edad posterior, si los sujetos receptores de las medidas son cuantitativamente escasos y lo son porque la mayoría están jubilados – o en fases protectoras previas– antes de cumplir los 65 años.

<sup>37</sup> Fuente: IEE (7/2013).

La afirmación realizada y presente en buena parte de mis reflexiones, tiene dos caras. De poco sirven las reformas si atendemos a la población receptora y en términos de equidad del Sistema. Por el contrario, sirven de mucho si con la elevación de la edad de jubilación no pretendemos conseguir un aumento de la población ocupada, sino una reconducción generalizada de las pensiones ordinarias a las pensiones anticipadas y reducidas en su cuantía.

#### IV. Las fases de las reformas españolas

Con la finalidad de ofrecer un marco global de las reformas presentes y futuras anunciadas, conviene aproximarnos a sus planteamientos generales abordando las sucesivas fases y su valoración.

Primera fase: La reforma de la jubilación en la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social

La Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social, inicio su andadura legislativa en un claro escenario de consenso político y social. En efecto, el proyecto de reforma estuvo precedido por la renovación del Pacto de Toledo<sup>38</sup> y la firma del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones<sup>39</sup>, suscrito por el Gobierno, la CEOE, CEPYME, CCOO y la UGT, retomando así el escenario de consenso que propicio la reforma del 2007 en materia de seguridad social<sup>40</sup>.

Con carácter previo conviene resaltar que han quedado fuera de la Ley partes importantes del Acuerdo Social y Económico, básicamente y por lo que aquí interesa, las referidas a las políticas de empleo de trabajadores de mayor edad, que constituyen la otra cara de la moneda y condicionan la efectividad de la misma reforma<sup>41</sup>.

En efecto, bajo el título “Estrategia global para el empleo de los trabajadores de más edad”, el Acuerdo realiza una valoración y un compromiso en los siguientes términos: “La tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años de edad se sitúa actualmente en el 43,7 %, cinco puntos por debajo de la tasa de empleo de estos trabajadores en los países de la Unión Europea-15 y diecinueve puntos por debajo de nuestra tasa general de empleo, que es el 62, 8 %.

Para mejorar la situación del empleo de los trabajadores de más edad, resulta necesario adoptar una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores

<sup>38</sup> En este sentido, Monereo Pérez (2010b) pp: 58 y ss.

<sup>39</sup> Un análisis del Acuerdo en Cavas Martínez (2011), pp: 11-24, y Monereo Pérez (2011b).

<sup>40</sup> Una visión general de la evolución de nuestra seguridad social al hilo de la historia de los Pactos de Toledo, puede verse en el ejemplar e ilustrativo trabajo de Panizo Robles (2011: 77).

<sup>41</sup> En esta línea, Esteban Legarreta (2012). Habrá que realizar su valoración en términos de impacto sobre los niveles de protección en materia de jubilación.

positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa.

Por otra parte, el desarrollo de políticas de la prolongación de la vida laboral aconseja la adopción de nuevas medidas también en el ámbito del empleo que proporcionen oportunidades de empleo durante toda la vida activa y, por tanto, que contribuyan a aumentar la edad en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y acceden a la jubilación, lo cual debe redundar tanto en un mejor funcionamiento del mercado de trabajo que aproveche la experiencia y cualificación de los trabajadores de mayor edad, como en la mayor sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

Teniendo presente lo anterior, las partes firmantes acuerdan que el Gobierno, previa consulta y negociación con las organizaciones empresariales y sindicales firmantes, elabore, con anterioridad al 30 de septiembre de 2011, una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad, que incluya medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer su mantenimiento en el mercado de trabajo y promover la reincorporación al mismo de aquellos que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral<sup>42</sup>.

El marco de las políticas de empleo llegó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011 sobre la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2015 (en adelante, Estrategia 55 y más) .La Estrategia 55 y más constituye el marco general de la intervención de los poderes públicos en materia de empleo de trabajadores de edad, y extenderá su vigencia a lo largo del trienio 2012-2014, coincidiendo con la vigencia de la Estrategia Española de Empleo.

Lamentablemente, la Estrategia 55 y más, quedó simplemente en un marco de análisis, más aun, las reformas posteriores no solo no han abordado ninguna política de empleo específica, sino que han eliminado alguna de las existentes y endureciendo los mecanismos protectores.

Algunos datos nos deberían preocupar. Según los datos más recientes de Eurostat, la tasa de empleo de las personas con edades entre 55 y 64 años ha aumentado de nuevo en 2012 alcanzando un promedio del 48,9% en la Unión Europea. De los 27 países miembros de la UE sólo cinco –entre ellos España- han sufrido una bajada el año pasado<sup>42</sup>. Desde el año 2000 nuestra tasa de empleo de las personas mayores había ido aumentando, pasando de un 37,0% a un máximo del 45,6% en 2008. El año pasado la tasa española ha bajado de nuevo levemente situándose en un 43,9%

Siguiendo la línea de reformas paramétricas iniciadas en otros Estados de la UE, la Ley española proyecta los cambios más significativos en las siguientes materias: la edad de jubilación, los elementos que integran el contenido económico de la prestación y las jubilaciones anticipadas, tanto plenas, como parciales. La jubilación, es por tanto y con toda lógica, la estrella o el núcleo duro de cualquier sistema de pensiones<sup>43</sup>. El

alcance de la reforma afecta en forma gráfica a los siguientes parámetros:

- La edad de jubilación que evoluciona desde los 65 años a los 67 en una progresión paulatina entre el año 2013 y el año 2027.
- La edad de las jubilaciones anticipadas y de la jubilación parcial, que evolucionan con la misma secuencia que la edad general.
- Se reduce la tasa de sustitución de la pensión (reducción de la pensión), al endurecerse los siguientes parámetros:
- Elevación del número de años exigibles para obtener el 100 por 100 de la pensión, que evoluciona desde los 35 años a los 37 años.
- El sistema de cálculo de la pensión de jubilación, ampliándose el número de años computables para la determinación de la base reguladora de la pensión desde los 15 a los 25 años. o Igualmente se aminora el “valor” de cada año de cotización, a efectos de fijar la cuantía de la pensión.
- Se endurece respecto a la situación anterior el sistema de integración de lagunas en la base reguladora.

Característica de la reforma, consustancial a la seguridad social, es su aplicación lenta y progresiva, que se inicia en el año 2013 y se proyecta, según las materias, hasta el año 2022 o 2027. La reforma pretende, siguiendo el criterio de otros Estados de la EU, que su proyección temporal esté concluida para recibir a las generaciones del *baby boom*, esto es, las nacidas a partir de 1957, que cumplirán los 65 años en el año 2022, aunque el mayor impacto se producirá con la llegada de los nacidos a mediados de los años 60, cuando la Ley este plena aplicación.

No obstante y si atendemos a los precedentes más inmediatos (aplicación progresiva de la reforma del 2007, suprimida por el RD Ley 8/2010, de 20 mayo), la proyección en el tiempo no proporciona un elemento de seguridad jurídica, en la medida en que puede ser reordenado en función de las circunstancias de cada momento. Y es más que seguro que la evolución de la crisis y las recomendaciones de las instituciones financieras de la UE precipiten una nueva reforma, acortando drásticamente los plazos proyectados en la Ley 27/2011. En este orden conviene constar que el día 28 de Junio de 2013, el Consejo Europeo aprobó las Recomendaciones por países y, concretamente para España, una especialmente importante en materia de pensiones cuyo tenor es el siguiente: “culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, aumentando, entre otras cosas, la edad efectiva de jubilación, ajustando la edad de jubilación o el pago de las pensiones de jubilación a las modificaciones de la esperanza de vida”.

Los elementos descritos y el retraso en su aplicación hasta el año 2013, provocaron, como era de esperar, una precipitación de las jubilaciones en todas sus variantes, estos es, tanto ordinarias, como anticipadas y, singularmente las vinculadas planes de reordenación de la actividad empresarial. El efecto mediático de la reforma anunciada singularmente en lo referente a la edad de jubilación, el retraso de las jubilaciones anticipadas de carácter voluntario, la nueva ordenación de la

<sup>42</sup> Fuente: IEE (7/2013).

<sup>43</sup> Sobre la reforma ver, Gete Castrillo (2011), López Gandía y Toscani Giménez (2011), Pérez Alonso (2012), Esteban Legarreta (2012), Tortuero Plaza (2012).

jubilación anticipada por crisis y los importantes reajustes en la jubilación parcial-, el periodo de negociación con los agentes sociales y su postergada entrada en vigor, han provocado la suficiente alarma social y empresarial para precipitar jubilaciones con el actual estatus legal, o para proyectar reajustes empresariales anticipados y con la misma finalidad.

Segunda fase: Suspensión temporal y parcial de la Ley 27/2011 y la nueva ordenación del Real Decreto Ley 5/2013

La alarma provocada por la precipitación de jubilaciones, así como por la cuantías de las pensiones reconocidas y los desajustes de la jubilación parcial, provocó que el Gobierno suspendiera durante 3 meses la entrada en vigor de los preceptos referidos a las jubilaciones anticipadas y parcial ordenadas en la Ley 27/2011, mediante la disposición adicional 1ª del Real Decreto Ley 29/2012. Procediendo posteriormente a su nueva y más restrictiva ordenación mediante el Real Decreto Ley 5/2013 de 15 de marzo<sup>44</sup>. Si bien como ya he mencionado se trataba de un efecto anunciado y lógico. Conviene incorporar algunos datos clarificadores.

En el año 2011 se producen 85.771 altas en las pensiones de jubilación anticipada, con una pensión media de 1.344 Euros/mes. Igualmente se producen 25.877 altas en la pensión de jubilación parcia, siendo la pensión media de 1,572 Euros/mes. Los datos contrastan con la pensión media del sistema durante el mismo periodo, que alcanzaba los 1.234 Euros/mes. En enero de 2013 la pensión media anticipada se situó en los 1.413,24 Euros/mes, mientras que la pensión media del sistema en los 1.206,45. Por último las jubilaciones anticipadas pasaron del 40,1 % en el año 2011 al 48,9 en enero 2013. En definitiva, las pensiones reconocidas por procedimientos singulares y penalizados, alcanzan valores superiores de quienes acceden a la edad ordinaria de jubilación y sin penalización.

<sup>44</sup> La propia Exposición de Motivos así lo justifica: “La sostenibilidad de los sistemas de pensiones precisa que los parámetros esenciales que determinan el acceso a la protección o la cuantía de las prestaciones se adecuen a las circunstancias y realidades sociales y económicas en que ese sistema se desenvuelve. Resulta, por tanto, esencial que la edad de acceso tenga en cuenta la variación de la esperanza de vida tanto cuando el acceso se produce a la edad legalmente establecida, como en los supuestos en que el acceso es posible a una edad inferior. En este sentido, las medidas adoptadas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, resultaban insuficientes para garantizar la viabilidad del sistema en el largo plazo, al permitir un alejamiento paulatino entre la edad legal de jubilación y la edad a la que es posible acceder a una jubilación anticipada, y favorecer, en determinadas ocasiones, las decisiones de abandono temprano del mercado laboral.

Teniendo en cuenta esos objetivos, es evidente la conveniencia de proceder a modificar la regulación de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial tal como está prevista en los artículos 5 y 6 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, así como la relativa a la determinación del importe máximo de la pensión de jubilación cuando hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante, a que se refiere el artículo 163.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por el artículo 4 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Si bien estas normas debieron entrar en vigor el día 1 de enero de 2013, su aplicación fue suspendida durante tres meses por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social, y ello tanto a fin de evitar la existencia de normas consecutivas que podrían operar sobre la misma materia en un breve espacio de tiempo, como ante la imposibilidad material de que por parte de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se tuviesen adaptados en esa fecha los procedimientos de gestión a los cambios que debían efectuarse

Igualmente desde al año 2010 las jubilación anticipadas no han parado de incrementarse<sup>45</sup>.

Por otro lado, la jornada de los jubilados parciales en el periodo enero/mayo 2012 transitaba del 18,6 % a los 60 años al 22,58 % a los 64 años, lo que quiere decir que los jubilados parciales cubren de media el 20 % de la jornada.

Fase de recapitulación: algunas cuestiones a tener en consideración

Antes de iniciar la exposición de la tercera fase, la reforma anunciada respecto a la incorporación de factor de sostenibilidad, conviene realizar algunas aclaraciones y referencias a otras reformas.

1. Aplicación de las reformas de la jubilación a la carta. Hacemos trampas en el solitario

Presiones de todo tipo propiciaron que la Ley 27/2011 fuese generosa a la hora de identificar los colectivos que quedarían fuera de la reforma, al establecer que (DF 12ª.2).

La aplicación de la regulación en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso y condiciones y reglas de determinación de prestaciones, a las siguientes personas:

- a) Aquellas cuya relación laboral se hubiera extinguido **antes de su publicación**;
- b) Aquellas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito y/o acuerdos colectivos de empresa, así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados o suscritos **con anterioridad a la fecha de su publicación**, con independencia de que la extinción de la relación laboral se haya producido con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2013.
- c) Aquellas que hubieran accedido a la pensión de jubilación parcial **con anterioridad al 2 de agosto de 2011**, así como a quienes se hubieran incorporado antes de esa fecha a planes de jubilación parcial, recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresas, con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se hubiera producido con anterioridad o posterioridad al 1 de enero de 2013.

Por su parte el DRL 5/2013, ha sobrepasado todos los límites. Dice así: Se da nueva redacción al apartado 2 de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en los siguientes términos:

«2. Se seguirá aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso, condiciones y reglas de determinación de prestaciones, vigentes antes de la entrada en vigor de esta Ley, a las

<sup>45</sup> El periodo de incremento más notable se produjo entre el año 2.007 (96.040) y el año 2009 (112.427). Todos los datos se han obtenido de la Revista Activa de la Seguridad Social.

**pensiones de jubilación que se causen antes de 1 de enero de 2019, en los siguientes supuestos:**

- a) Las personas cuya relación laboral se haya extinguido antes de 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a quedar incluidas en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.
- b) **Las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia** de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, **acuerdos colectivos de empresa** así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, **suscritos o declarados con anterioridad a 1 de abril de 2013**, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca con anterioridad a 1 de enero de 2019.
- c) Quienes hayan accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad a 1 de abril de 2013, **así como las personas incorporadas antes de dicha fecha a planes de jubilación parcial recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o posterioridad a 1 de abril de 2013.**

Como todos sabemos, el RDL se publicó en el BOE de 16 de marzo y la disposición referida sitúa los elementos de “descuelgue” el día 1 de abril de 2013. Es evidente que la reforma ha propiciado el uso y abuso de la identificación de colectivos que quedan fuera de la reforma, hasta el punto de haber inundado las Direcciones Provinciales del INSS de pactos y acuerdos de todo tipo (mayoritariamente falseados) que tienen como única finalidad “descolgarse de la reforma”.

El efecto es claro, el impacto de la reforma se reducirá considerablemente hasta el 2019. Lo anterior exige adoptar medidas correctoras, justificadas por el principio de equidad, tanto en su vertiente individual, como colectiva. Todo ello, sin perjuicio de la tacha de inconstitucionalidad al vulnerar claramente CE artículo 14, en la medida en que la Ley incorpora tratamientos diferenciales “A LA CARTA” que carecen de justificación objetiva y razonable.

## 2. Otras reformas producidas

Junto a las reformas descritas, existen otras reformas que, sin ser exhaustivos, podríamos clasificar de la siguiente forma:

- A) Reformas escritas. Junto a los factores descritos, la Ley 27/2011 (en su versión reformada) endurece y reduce las condiciones de acceso a las jubilaciones anticipadas y parciales. Igualmente incrementa los coeficientes reductores de la pensión. Endurecimiento y fijación de límites al reconocimiento de complementos a mínimos para alcanzar la pensión mínima. Igualmente se ha procedido al endurecimiento de las condiciones de acceso y permanencia en el subsidio por desempleo para mayores de 55 años (antes 52 años), que en muchos casos actúa como antesala de la jubilación.

- B) Reformas sobrevenidas. Si bien la Ley 27/2011 no afronta el sistema de revalorización de pensiones, la situación de crisis económica ha provocado que las “reglas legales” sobre la revalorización se hayan incumplido, con los efectos reductores correspondientes, lo que ha provocado una minoración del poder adquisitivo de las pensiones.
- C) Reforma silenciosa. Se viene identificando con este término, el efecto reductor que provoca el “límite de las pensiones” y su evolución, en relación con la “base máxima de cotización” y su evolución.

En este orden, sin una reforma expresa, se viene produciendo una minoración sustancial de las pensiones que, en base a las cotizaciones efectuadas (contributividad), ven como su techo de protección se reduce y aleja de sus cotizaciones.

Tercera fase. La implantación del factor de sostenibilidad.

El Gobierno ha anunciado que para el mes de septiembre llevara al Parlamento la Ley que creara el factor de sostenibilidad, posiblemente con la idea de implantarlo a partir del 1 de enero de 2014. La aceleración viene impuesta. En efecto, el día 28 de Junio de 2013, el Consejo Europeo aprobó las Recomendaciones por países y, concretamente para España, una especialmente importante en materia de pensiones cuyo tenor es el siguiente: “culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, aumentando, entre otras cosas, la edad efectiva de jubilación, ajustando la edad de jubilación o el pago de las pensiones de jubilación a las modificaciones de la esperanza de vida”.

Veamos cómo se plantea esta situación.

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 (Creación de un comité de expertos para el estudio del Factor de Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social), establece que: *“El Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, creará un comité de expertos independientes a fin de que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo, en línea con lo previsto en la disposición adicional quincuagésima novena del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social”.*

A su vez, la disposición adicional quincuagésima novena del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, establece 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 competente”.

Finalmente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece, en el artículo 18 punto 3, que:

*“El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”.*

Con este aparato legal, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, se crea un Comité de Expertos<sup>46</sup> para que realice un informe donde se defina el factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, en el marco legal referido.

El 7 de junio de 2013 el Comité aprobó<sup>47</sup> y presentó el Informe. Sin entrar en el entramado de las formulas, el Informe expone la finalidad del factor de sostenibilidad y su contenido en los siguientes términos: **“El factor de sostenibilidad está diseñado para que los desequilibrios del sistema de pensiones se puedan anticipar cada año de manera transparente** y se neutralicen de una forma distribuida en el tiempo. Los principales tributos que el factor de sostenibilidad puede rendir a la sociedad española son, por una parte, **la transparencia y la predictibilidad de las pensiones**; por otra, **un mecanismo de corrección automático de errores distribuido en el tiempo**, y por tanto, aceptable en sus consecuencias.

El factor se compone, en primer lugar, de un **Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)** que busca que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados, con independencia de la cohorte demográfica a la que pertenezcan, algo que no ocurre en la actualidad. En segundo lugar, consta de un **Factor de Revalorización Anual (FRA)** que al proceso, digamos, natural de evolución de la pensión media, une una corrección basada en la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones. Sucintamente, cuando los gastos crecen más que los ingresos, el FRA frena el crecimiento natural de la pensión; en las situaciones contrarias, lo expande. Para evitar que la revalorización de las pensiones aboque a los pensionistas a sacrificios poco tolerables en las fases bajas de la economía, el FRA no se calcula con cifras de un solo año, sino de un conjunto de años que abarquen, en la medida de lo posible, la totalidad del ciclo económico, y, en caso de desequilibrio, permite la corrección, no de golpe, sino a lo largo de varios años<sup>48</sup>.

Defendido el Informe y los votos particulares en la Comisión del Pacto de Toledo y remitido a los Interlocutores Sociales, solo queda esperar al Proyecto de Ley del Gobierno presente en el Congreso de los Diputados.

---

<sup>46</sup> Integrantes del Comité: Víctor Pérez-Díaz (Presidente), Manuel Lagares Calvo, José María Marín Viguera, Santos Ruesga Benito, Miguel Ángel Vázquez Burgos, Ignacio Conde Ruiz, Rafael Doménech Vilarino, José Enrique Devesa Carpio, Mercedes Ayuso, Miguel Ángel García Díez, Francisco Castellano Real, José Luis Tortuero Plaza.

<sup>47</sup> El Informe se aprueba con 10 votos a favor , 1 voto en contra (Santos Ruesga) 1 abstención (Tortuero) y se presentaron 3 votos particulares (Ruesga, Tortuero y García Díaz) [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2013/06/07/voto\\_tortuero.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2013/06/07/voto_tortuero.pdf)

<sup>48</sup> Puede consultarse : [http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev\\_anexo/rev\\_032187.pdf](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf)

## Bibliografía

- ALONSO OLEA, M. Y TORTUERO PLAZA, J.L. (2002): *Instituciones de la Seguridad Social*, Decimoctava edición, Civitas, Madrid.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): *Cambios demográficos y seguridad social: desafíos y oportunidades*, Foro Mundial de la Seguridad Social, Ciudad del Cabo.
- BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A (2009): “Género y edad: los dos extremos del principio antidiscriminatorio comunitario”, en CABEZA PEREIRO, J, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M., (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- CAMAS RODA, F. (2009): “Edad y formación para el empleo”, en CABEZA PEREIRO, J., BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- CARRIL VÁZQUEZ, J.M., (2009): “El papel atribuido a la edad en la legislación laboral y de seguridad social española”, en CABEZA PEREIRO, J, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. (2011): “Y el diálogo social dio sus frutos”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 22.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, SEC 830.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *Ageing Report 2012*, Bruselas.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIE, (2008): *Demography Report 2008*, Brussels, SEC (2008) 2911.
- DE LA FUENTE LAVÍN, M. (2011): “La flexibilidad en la jubilación”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), *La edad de jubilación*, Editorial Comares, Granada.
- ESTEBAN LEGARRETA, R. (2012) *Jubilación y políticas de empleo. Un análisis de la reforma de la jubilación en clave de empleo*, Asociació Catalana de Iuslaboralistes (<http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/ponencies/>).
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Europe figures. Eurostat yearbook 2010*.
- FERRERAS ALONSO, F. (2010): “Cambio demográfico y pensiones de Seguridad Social” *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo n<sup>o</sup> 161.
- GARATE CASTRO, J. (2009): “Los incentivos económicos, para el trabajador, de la permanencia en el trabajo después de la edad ordinaria de jubilación”, en CABEZA PEREIRO, J, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M., (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- GARCÍA MURCIA, J. (2007): “La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido” en *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil*, Iustel, Madrid.
- GARCÍA NINET, J. I. (2008): “Prolongación de la vida activa laboral y jubilaciones anticipadas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social. El necesario incremento de la contributividad del sistema”. *Tribuna Social*, 212-213.
- GARCÍA VIÑA, J. (2010): “¿Cómo afecta la crisis económica a los modelos actuales europeos de Seguridad Social?” en AA.VV., *El futuro europeo de la protección social*, Laborum, Murcia.
- GETE CASTRILLO, P. (2011): “La reforma de pensiones de 2011: procedimiento y contenidos (I y II)”, *Relaciones Laborales*, 20.
- LÓPEZ CUMBRE L. (2010b): “La construcción del Espacio Europeo de Investigación y Formación como factor esencial para el empleo en la renovada Estrategia de Lisboa”, en AAVV, *Anuario de conferencias*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla.
- LÓPEZ CUMBRE, L. (2010a): “Discriminación por razón de edad”, en AAVV, *Los retos de la igualdad y la no discriminación en el trabajo en España*, MTIN, Madrid.
- LÓPEZ GANDÍA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D. (2011): *La reforma de la jubilación. Comentarios a la Ley 27/2011 de 1 de agosto*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MALDONADO MOLINA, J.A. (2011): “La edad de jubilación, retiro y vejez”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), *La edad de jubilación*, Editorial Comares, Granada.
- MARTIN, Ph. (2009): “Política laboral francesa a favor de los trabajadores de edad madura: fomento y protección del empleo”, en CABEZA PEREIRO, J, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- MENEU GAYA, R.; DEVESA CARPIO, J.E.; DEVESA CARPIO, M.; NAGORE GARCIA, A.; DOMINGUEZ FABIÁN, I.; y ENCINAS GOENECHEA, B. (2013): “El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”, *Revista Economía Española y Protección Social*, V, pp: 63-95.
- MIRANDA BOTO, J. M<sup>a</sup> (2009): Las competencias de la Comunidad Europea en materia social, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona.
- MOLINA NAVARRETE, C. (1998): “Artículo 4. Derechos laborales” en MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Editorial Comares, Granada.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2011): “La decretada reforma de la negociación colectiva: ¿el último botín” de los mercaderes del templo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 340, julio.
- MONEREO PÉREZ J.L. (2008a): “Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, *Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extraordinario 74, pp. 49-134.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2008b): “El ciclo largo de la reforma de la seguridad social: significación técnica y político jurídica del proceso de reforma legislativa actual”, en *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Editorial La Ley. Madrid.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2010a): “Reestructuraciones de empresas y edad de jubilación: Una reforma necesaria”, en MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), *La política de pensiones en el Estado social en transformación. Aspectos críticos*. Editorial Comares, Granada.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2010b): “El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del Pacto de Toledo”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 15, diciembre.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2011a): “La política de pensiones tras el acuerdo social y económico de 2.011: La fase actual de la construcción de un “nuevo” sistema de pensiones” en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), *La edad de jubilación*, Editorial Comares, Granada.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2011b): “La reforma concertada de las pensiones. El Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo”, *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 25.
- MONTROYA MELGAR, A. (2007): “Artículo 4. Derechos laborales” y “Artículo 17. No discriminación en las relaciones laborales” en MONTROYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J.M<sup>a</sup>; SEMPERE NAVARRO, A. V.; RÍOS SALMERÓN, B., *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, 7<sup>a</sup> edición, Thomson Aranzadi, Pamplona.
- OIT (2010): *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OLARTE ENCABO, S. (2009): “Edad y empleo. Colectivos desfavorecidos”, en CABEZA PEREIRO, J, BALLESTER PASTOR, M<sup>a</sup> A., FERNÁNDEZ PRIETO, M. (Dir.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de seguridad social*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.
- PANIZO ROBLES, J.A. (2011): “Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1.995 al Acuerdo Social y Económico de 2.011”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, 336.
- PÉREZ ALONSO, M<sup>a</sup>.A. (2012): “La nueva pensión de jubilación y otras reformas en el sistema de Seguridad Social”, *Aranzadi Social*, 9.

- QUESADA SEGURA, R. (1998): “No discriminación en las relaciones laborales”, en MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Editorial Comares, Granada.
- SANCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (2011): “La jubilación en el Derecho de la Unión Europea”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), *La edad de jubilación*, Editorial Comares, Granada.
- SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y. (2001): “Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 33: 215-249.
- TORTUERO PLAZA, J.L. (2012): *La reforma de la Jubilación*, Aranzadi, Pamplona.
- TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A. (2011): “El mantenimiento de la actividad tras los 60 años”, en MONEREO PÉREZ, J.L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.), *La edad de jubilación*, Editorial Comares, Granada.
- ZUBIRI ORIA, I. (2007): “Un análisis económico de la Seguridad Social”, en TORTUERO PLAZA, J.L. (Dir.), *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.