

# LA SEGURIDAD SOCIAL, UN VALOR UNIVERSAL EN UN MUNDO INCIERTO

Joaquín Aparicio Tovar  
Universidad de Castilla- La Mancha

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PACTOS INTERNACIONALES.- 3.- LOS ATAQUES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN UNA REFORMA PERMANENTE. 3.1.- *La Unión Europea ante las pensiones.* 3.2.- *La “estricta condicionalidad” de la legalidad paralela de la Unión Monetaria* 4.- CONSTRUYENDO EL FUTURO DESDE EL PASADO Y EL PRESENTE.

## 1.- INTRODUCCIÓN

El nacimiento de la OIT en 1919 fue una reacción ante la terrible experiencia de la “Gran Guerra” y por ello en su Constitución declara que “la paz universal y permanente” “sólo puede basarse en la justicia social”, porque “existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”, de tal manera que “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”. Sin embargo estos nobles propósitos no pudieron evitar el estallido de la segunda guerra mundial, entre otras causas precisamente por la persistencia de situaciones de explotación e injusticia. La Declaración de Filadelfia de 1944 dio un nuevo impulso a la aspiración por la justicia social y, en concreto, estableció que “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos” por lo que, entre otras cosas, declara que “la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado”, siendo “una obligación solemne” de la OIT “fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan [...] extender las medidas de seguridad social”.

Tal vez haya sido en Europa en donde se han llevado a cabo las más importantes realizaciones en las aspiraciones de la Constitución de la OIT. Tras las destrucciones, miseria y sacrificios de millones de vidas humanas que trajeron las guerras de la primera mitad del siglo XX, se alumbró en su segunda mitad un modo más civilizado de convivir que podemos resumir en una manera de entender la democracia, no como algo acabado y dado de una vez para siempre, sino como una continua evolución en el camino hacia la igualdad real para hacer efectiva y no meramente ficticia la libertad. La acción política debe ser entendida como instrumento para transformar y mejorar las condiciones de existencia de los ciudadanos. Es el Estado Social y Democrático de Derecho gracias al cual una parte importante de la población europea pudo, después de penurias seculares

acentuadas por espantosas guerras y duras postguerras, hacer “previsiones razonables” ligadas al trabajo estable y con derechos que permitía disponer de medios para una vida al abrigo de la miseria y pudo disfrutar de garantías de provisión de rentas cuando por alguna razón (vejez, invalidez o desempleo) el trabajo falla, y de atención sanitaria decente frente en los casos de alteraciones de la salud. Lo que quiere decir que se alumbraron soluciones a los muy antiguos problemas de menesterosidad y los estados de necesidad de los individuos poniendo coto a la hasta entonces azarosa existencia de la mayoría de la población. En definitiva, se les dio seguridad para una vida más digna para lo que la Seguridad Social es una pieza fundamental porque es instrumento imprescindible para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado Social y Democrático de Derecho.

La Seguridad Social no es otra cosa que “la seguridad del individuo, organizada por el Estado, contra los riesgos a que está expuesto el individuo, aún cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible”<sup>1</sup>. Pero no hay que olvidar, como el propio W. Beveridge se encarga de dejar meridianamente caro, que la Seguridad Social es un plan específico y preciso a disposición de todo gobierno nacional que previamente adopte la decisión política de abolir la miseria, cuya puesta en práctica puede exigir, según los casos, medidas técnicas más o menos complejas, pero eso es meramente un “problema administrativo y de ejecución”<sup>2</sup>. La decisión política de implantar Sistemas de Seguridad Social fue impuesta por el constituyente en todas las constituciones europeas posteriores a la segunda guerra mundial y este hecho no puede ser ignorado en un momento en que el capital financiero transnacional está compeliendo a los Estados-nación a un desmantelamiento de las instituciones necesarias para la provisión de derechos sociales. Cuando se trata de imaginar el futuro del trabajo no pueden dejarse de lado los mecanismos de garantía de la existencia más allá del trabajo mismo. En un mundo que ve como crecen la pobreza y los estados de necesidad aparejados con el trabajo precario y el desempleo, “semejante evolución aconseja aumentar y mejorar la protección social, en vez de recortarla. En un mundo en el cual cunde la exclusión social, los argumentos en pro de la protección social resultan más convincentes que nunca”, decía la *Memoria del Director General de la OIT sobre el trabajo decente* de 1999. En ese sentido no pueden ignorarse los compromisos internacionales asumidos por los Estados al ratificar importantes tratados internacionales en esta materia, entre ellos algunos convenios de la OIT.

## 2.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PACTOS INTERNACIONALES

Puede que el presente de los Sistemas de Seguridad Social no invite al entusiasmo y entren dudas sobre su valor universal cuando se observa que, como destaca la *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, sólo un 27 por ciento de la población mundial

---

<sup>1</sup> W. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society* (1944), se utiliza aquí la traducción al español *La ocupación plena*, FCE, México, 1947, p. 11.

<sup>2</sup> W. BEVERIDGE, *Full Employment...cit*, p. 47.

puede acceder a una protección social adecuada, y muchos de esos sistemas hoy, como se acaba de decir, están sometidos a considerable presión para reducir su calidad y cantidad de protección, pero esos datos no son sino incentivos a superar el estado de cosas presente para construir un futuro mejor y, para ello, también el presente ofrece elementos que necesariamente deben ser tenidos en cuenta por mucho que en muchos países aún no se hayan puesto en marcha Sistemas de Seguridad o en otros los que así son llamados en realidad no responden a ese nombre. Hay que tener en cuenta que la Seguridad Social es una construcción original producto de la voluntad política, sin la cual no puede existir, como ya se dijo antes. No existe una realidad social previa que haya que ordenar jurídicamente, como se hace, por ejemplo, con el contrato de compraventa. La única realidad social que encontramos es la existencia de estados de necesidad de los individuos, pero afrontar ese problema con la técnica de la Seguridad Social exige organizar una formidable estructura que la humanidad ha ido alumbrando después de la segunda guerra mundial y que, aunque su realización se haya plasmado de modo más acabado en los países europeos, ha llegado a entenderse como una conquista de civilización con valor universal, aunque en su momento fuera producto del Pacto Social fundante de las democracias europeas posteriores a la segunda guerra mundial.

Precisamente la otra gran herencia positiva del siglo XX ha sido la aspiración a hacer universales y efectivos los derechos humanos en tanto que son el medio esencial para garantizar la común dignidad de todos los seres humanos. El derecho a la Seguridad Social está incluido entre los derechos que todo ser humano debe disfrutar, como han establecido tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948<sup>3</sup>, como el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966<sup>4</sup>. El Convenio 102 OIT, de norma mínima de Seguridad Social, adoptado en la Conferencia de 1952, tiene como objetivo que los Sistemas de Seguridad Social se pongan en práctica en todos los países, para lo cual deja claro cual es el conjunto de riesgos sociales que generan estados de necesidad contra los cuales deben de organizarse los Sistemas nacionales. Ciertamente este Convenio no reposa sobre una idea onmicompresiva de la protección contra los estados de necesidad, pero señala un mínimo asumible por los estados de acuerdo con el “ideal de cobertura” de su tiempo. En Europa, la Carta Social Europea de 1961, que ha sido ratificada por la mayoría de los países, establece también la obligación para los signatarios de sostener Sistemas de Seguridad Social, tomando como referencia el Convenio 102 OIT, pero con el compromiso adicional de su perfeccionamiento progresivo<sup>5</sup> a medida que las circunstancias lo vayan demandando.

---

<sup>3</sup> Art. 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

<sup>4</sup> Art. 9.- Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

<sup>5</sup> .- El art.12 de la Carta dice así: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A establecer o mantener un régimen de seguridad social. 2. A mantener el de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la

Frente a la idea del carácter programático del derecho a la Seguridad Social, como uno de los derechos sociales más importantes, se alza el texto mismo de los instrumentos internacionales citados, de los que derivan para los Estados obligaciones de respeto, protección y satisfacción, en este caso satisfacción a través de la obligación de la puesta en práctica de la institución que conocemos Seguridad Social, aunque sea de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de cada uno de los países. Precisamente el Convenio 102 OIT da la posibilidad a los Estados establecer algunas excepciones temporales en la protección contra algunos riesgos sociales en razón de las condiciones sociales y/o económicas de país de que se trate.

Podemos concluir, por tanto, que la Seguridad Social se ha convertido en un valor universal en si mismo, en tanto en cuanto es instrumento de garantía de derechos a prestaciones que hacen posible el acceso a la dignidad que como personas y ciudadanos todo ser humano tiene. Se trata ahora de determinar que debe entenderse por Seguridad Social para saber con cierta precisión a que es a lo que están comprometidos los Estados signatarios de los grandes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

### 3.- LOS ATAQUES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN UNA REFORMA PERMANENTE.

Se ha podido observar que la terminología empleada en los últimos tiempos va cambiando. Si la Declaración de Filadelfia hablaba de Seguridad Social, la *Memoria del Trabajo Decente* y la *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo* utilizan la expresión protección social que carece una clara precisión conceptual, lo que no ha impedido que desde finales de los años ochenta del pasado siglo XX haya ido teniendo cada vez más difusión. Este fenómeno se ha debido a diversas causas, entre las que hay que destacar una opción política bastante opaca y confusa de fragmentación y cierto freno en el desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social. En todo caso la protección social alude a la idea de dotar a los individuos de garantías, medios o instrumentos que compensen sus insuficiencias para afrontar ciertos eventos de la vida que les impiden el adecuado desarrollo de sus potencialidades como seres humanos y que con sus solas fuerzas no pueden controlar. El adjetivo social ya está diciendo que esas garantías, medios o instrumentos no pueden ser resultado del quehacer individual, sino que, por el contrario, su puesta en práctica se da en el espacio de lo común o, si se quiere, de lo colectivo. La protección social sería como una amalgama de políticas y de prestaciones dispensadas de modo muy distinto, algunas a través de un fuerte entramado institucional, como son las prestaciones de Seguridad Social, y otras no.

---

ratificación del Convenio internacional del trabajo (número 102) sobre normas mínimas de seguridad social. 3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social

Son por tanto los Sistemas de Seguridad Social los que ofrecen el modo fuerte de garantía de prestaciones frente a los estados de necesidad porque proveen el núcleo más importante de sus prestaciones con el título jurídico de derecho subjetivo sin estar condicionado a la prueba de la necesidad. Los Sistemas de Seguridad Social tienen como una de sus características esenciales, o principio inspirador, la de ser dinámicos, lo que quiere decir que a diferencia de los Seguros Sociales, proveen prestaciones a toda la población de una comunidad política organizada frente a todos los riesgos sociales que conforman el ideal de cobertura al que ya se ha aludido, pero es necesaria su adaptación a las cambiantes circunstancias sociales, económicas y culturales que en la sociedad se van dando. Lo que quiere decir que desde su nacimiento la Seguridad Social está en un proceso de reforma más o menos permanente, precisamente para dar estabilidad en la garantía de la existencia de los ciudadanos. Puede decirse que hasta los años 90 del pasado siglo las reformas no ponían en cuestión principios esenciales del Sistema como su carácter público, obligatorio y solidario, pero eso ha cambiado con el neoliberalismo de la “revolución conservadora” de Thatcher y Reagan.

La solidaridad, en concreto, se expresa a través del mecanismo financiero de reparto, esto es, los actuales activos sufragan las prestaciones de los actuales pasivos. Esto implica una solidaridad intrageneracional (desempleados con empleados, por ejemplo) e intergeneracional (jóvenes con viejos) en la que no hay una relación directa entre lo que un individuo aporta con lo que recibirá en su momento. Además hay una consideración conjunta de las contingencias protegidas (desempleo, vejez, invalidez, orfandad, etc...). Ambas cosas llevan a una cierta redistribución de rentas porque los que más tienen han de haber aportado más que los que menos tienen.

La Seguridad Social es un poderoso instrumento de cohesión social, legitimación del poder político, fortalecimiento de la democracia, garantía de la paz y reforzamiento del sentimiento de vinculación o pertenencia a la comunidad política organizada por el Estado. Las reformas que se están auspiciando en muchos países están contribuyendo a resquebrajar este entramado de forma muy peligrosa. La nota informativa 4 de la *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo* destaca cómo lo que llama el contrato social que garantizaba una cierta redistribución de rentas y trataba de reducir las desigualdades se encuentra bajo presión debido a la globalización, o mejor, al modo en que la globalización se está llevando a la práctica, por la financiarización de la economía con reducción de las inversiones en las actividades productivas, por la desregulación, y por el deterioro de las instituciones que organizan la prestación del trabajo, con el resultado de un aumento de la pobreza, de la desigualdad y debilitamiento de la cohesión social.

En los años 90 del pasado siglo se llevaron a cabo profundas reformas de la Previsión Social (entendida como una etapa previa a la Seguridad Social) de muchos países de Latinoamérica inspiradas por las ideas neoliberales y auspiciadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En algún caso, como el de Chile, fueron impuestas anteriormente de modo sanguinario con la fuerza de las armas. La línea

de actuación se centró en las pensiones de vejez y se impuso el abandono de la gestión pública para darla a entes privados con ánimo de lucro. Cambiaron el mecanismo solidario de reparto por el de capitalización. El resultado ha sido deplorable, pues más de la mitad de los pensionistas postreforma no alcanzan ni de lejos una pensión de supervivencia.

El fracaso de las experiencias en Latinoamérica están siendo ignorado por la Comisión Europea, que al calor de las políticas de austeridad impuestas por la gobernanza económica de la Unión están erosionando los Sistemas de Seguridad Social basados en el mecanismo financiero de reparto para dar un mayor protagonismo a los de capitalización, en donde se da a entidades financieras privadas un papel preponderante, a pesar de que han sido las causantes de la crisis de 2008.

### *3.1.- La Unión Europea ante las pensiones.*

La actuación de la Unión Europea en materia de Seguridad Social se canaliza en esencia a través del Método Abierto de Coordinación. La discusión sobre el MAC es amplia y ha generado una gran producción doctrinal. Es un método complejo que se diferencia del método “constitucional” clásico de formación de normas, que es sin duda jerárquico pero al tiempo claro en la identificación de los sujetos responsables políticamente tanto de las iniciativas legislativas como de los contenidos de las mismas. El MAC es un instrumento de lo que ahora se llama “gobernanza”, concepto difuso que alude a dar un mayor protagonismo a la sociedad civil y a poderes privados en la elaboración de las decisiones políticas, pero no es muy preciso, pues, como lo expuso la presidencia portuguesa en la Cumbre de Lisboa consiste en fijar directrices por la Unión en las que se marquen calendarios de realización, en establecer indicadores claros, intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados, en trasladar a los Estados y regiones las directrices de la Unión marcando objetivos concretos teniendo en cuenta las diferencias nacionales y regionales y, por último, establecer mecanismos de supervisión. Lo que si parece que trae consigo es un cambio en las fuentes del derecho de la Unión, ahora bien, no puede dejarse de pasar por alto que el concepto de fuente del derecho también se refiere a las fuentes en sentido originario, a los poderes sociales que tienen capacidad de imponer regulaciones, y aquí es donde a través de los divertículos del proceso del MAC esos poderes se acaban haciendo opacos que es lo que está pasando con las pensiones.

En materia de pensiones la puesta en práctica del MAC tiene como elementos centrales al *Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*<sup>6</sup> de 2010 y al *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras*

---

<sup>6</sup> COM(2010)365 final

y sostenibles<sup>7</sup> de 2012. El primero de ellos se siente en la necesidad de afirmar que “los Estados miembros son los responsables de la prestación de pensiones: el presente Libro Verde no cuestiona sus prerrogativas en materia de pensiones ni el papel de los agentes sociales, y tampoco insinúa que exista un sistema de pensiones ideal con un diseño válido para todos”. Puede observarse que no habla de Sistemas de Seguridad Social, sino de pensiones. La justificación de ambos libros, que se enmarca en la Estrategia 2020, está en que la coordinación de la política económica en Europa exige que se afronten de manera coordinada los problemas que presentan las pensiones de los jubilados aquejadas por la presión demográfica y los efectos de la crisis. Viene a lanzarse la idea de que en las actuales circunstancias estos “sistemas” no son *sostenibles*, y aquí rezuma la idea de sostenibilidad que se usa en la Estrategia 2020, esto es, la inevitabilidad del colapso en un futuro (2050 o 2060) como si fuera una designio de la naturaleza. La alternativa que se propone a los Estados Miembros es una modificación de sus Sistemas de Seguridad Social para adaptarlos a uno basado en tres pilares, el primero universal, público, obligatorio y de reparto que garantice prestaciones mínimas, que podrían decirse de supervivencia. Un segundo pilar obligatorio, de capitalización y de gestión privada ligado a la negociación colectiva, que sería lo que en España se entiende como un fondo de pensiones en la modalidad de empleo. El tercero sería de capitalización, individual y voluntario también, naturalmente, gestionado por privados. Es lo mismo que en 1994 preconizaba el Banco Mundial en un informe titulado *Averting the old age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. En el 2004 este organismo hizo una autocrítica con la publicación de otro informe *Keeping the promise of old age income security in Latin America* en el reconocía como principales fracasos de su anterior propuesta la exclusión que se había producido en aquellos países que las habían seguido de amplias capas de la población trabajadora y la insuficiente cobertura a los incluidos, el bloqueo y no desarrollo del pilar básico para luchar contra la pobreza, los enormes gastos de gestión (en Chile la mitad de las contribuciones se iban en esos gastos) y la volatilidad de “mercados financieros” que había lastrado la rentabilidad. Con todo, esta institución sigue recomendando un sistema multipilar, pero con mucha mayor participación estatal, parece que ya no tiene la fe del misionero de 1994. Se ha hecho más escéptica.

Este escepticismo no ha hecho mella en los redactores de ambos libros de la Comisión Europea. El *Libro Blanco* lapidariamente sentencia en su primera frase: “El envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros. A menos que las mujeres y los hombres, ya que viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más con vistas a la jubilación, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas, ya que el necesario incremento del gasto sería insostenible”. La inevitabilidad, sin embargo, es resultado de la trampa de mirar solo para un lado: el de los gastos, no de los ingresos que podrían mejorarse por diversos

---

<sup>7</sup> COM(2012) 55 final

medios. En consecuencia, la solución para la Comisión ya es clara, hay que trabajar más tiempo (atrasar la edad pensionable) y ahorrar, es decir, ir a los fondos de pensiones porque, además, se incluyen recomendaciones de actuar sobre otros parámetros distintos de la edad, como los métodos de cálculo de la cuantía de la pensión, entre ellos los que vinculan la cuantía de la pensión con la esperanza de vida traerán una reducción de la cuantía de dicha cuantía. Todo ello conlleva a una reducción de la misma (reducción de la tasa de reemplazo) que debería compensarse con el estímulo a los planes de pensiones. El *Libro Blanco* reconoce que se ha hecho reformas en muchos países, en esa línea, pero nada es bastante, hay que hacer más, se “deberán realizar nuevos ajustes del gasto” en “una estrategia fiscal fiable ha de aplicarse con rigor, en consonancia con el marco fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo en cuenta debidamente el coste neto de la implementación de una reforma de las pensiones”. Lo que ocurrió en España con la Ley 23/2013, precedida de los Reales Decretos-Leyes 28/ y 29/ 2012 y del 5/2013, en un uso abusivo de la legislación de urgencia, cuando se acaba de promulgar la Ley 27/2011, que no entraba completamente en vigor hasta enero de 2013, es un buen ejemplo del sometimiento a indicaciones hechas a través del MAC. Es clara la voluntad política de la Comisión de favorecer al capital financiero a pesar de ser el responsable de los destrozos sociales y económicos acaecidos desde 2008. Insiste en que los fondos de pensiones, aún reconociendo que desde 2008 han tenido importantes pérdidas, han de tener un papel relevante en la economía de la UE y ser “importantes jugadores en el mercado financiero”. Tampoco tiene en cuenta algo evidente cual es que, aplicada la devaluación salarial en casi todos los países de Europa por las políticas “de austeridad”, especialmente en los países del sur, la capacidad de ahorro de la mayoría de la población es muy pequeña por no decir nula, por lo que los fondos de pensiones quedan restringidos a una minoría con rentas más altas. Cuando existe pobreza laboral es un sarcasmo presentar como alternativa los fondos de capitalización. El *Libro Blanco*, en fin, apenas dedica ni presta atención al aumento de la pobreza, ni al agravamiento de la desigualdad que sus recetas causaran.

El informe sobre el envejecimiento de 2015 (<http://ec.europa.eu/economy-finance/publications/european-economy/2015/pdf/ee3-eu.pdf> ) aporta interesantes datos. Dejando a parte que según los demógrafos hacer previsiones a largo plazo en esta materia es altamente arriesgado, se destaca que la mayoría de los Estados miembros han aplicado diversas formulas para el cálculo de la pensión que han traído un menor gasto en pensiones, de tal manera que la proyección del gasto para 2060 será en su conjunto igual a la de 2013 (un 12,3 % del PIB). A ello hay que añadir que hacia la mitad del siglo se habrán pasado los efectos sobre las pensiones de la generación del *babyboom* para ser sustituidos por los de la generación del *babycollapse*. Por lo que respecta a España las previsiones son de que el gasto permanezca igual, a pesar de que el número de pensionistas se duplicará, lo que supondrá un evidente empobrecimiento de la pensión si se mantienen esas previsiones.

El 18 de junio de 2015, el *Comité de Protección Social* emitió un informe sobre la adecuación de las pensiones. En la terminología de la Unión Europea por adecuación se



entiende lo que la Constitución española denomina suficiencia. En este informe se destaca que “los análisis de la variación de las tasas de reemplazo para una longitud de carrera dada demuestra que la mayor sostenibilidad de las pensiones públicas, en gran medida, se ha logrado a través de reducciones en la futura adecuación” y, aunque sigue insistiendo, de acuerdo con la canónica de la UE, que un medio para recuperar la tasa de reemplazo perdida pueden ser los planes de pensiones, muestra su preocupación por este problema y la necesidad de una mayor atención.

### 3.2.- La “estricta condicionalidad” de la legalidad paralela de la Unión Monetaria.

Frente al estallido de la crisis de 2008 la Unión Europea respondió inicialmente con un clamoroso silencio y una inactividad que fue compensada por respuestas nacionales de diversos Estados, que adoptaron medidas de urgencia en salvaguarda de su sistema financiero, como la nacionalización de algún banco por el Gobierno conservador y neoliberal británico. Los mecanismos previstos en los arts. 120 y ss. TFUE sobre política económica y monetaria se vieron desbordados y los Estados Miembros, en especial los que forman parte del euro, han reforzado el intergubernamentalismo y recurrido a una legalidad paralela que tiene como piezas centrales al *Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad*, de 2 de febrero de 2012 y al *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, de 2 de marzo de 2012. Ambos Tratados son externos a la arquitectura institucional de la UE, aunque con conexiones con el TUE y el TFUE reforzadas a través del *Six Pack* de diciembre de 2011 y el *Two Pack* de mayo de 2013. Ambos paquetes son una serie de reglamentos y directivas que sirven para llevar a cabo la llamada Gobernanza económica de la UE basada en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*.

Para apuntalar el sistema bancario quebrado el Estado español tuvo que recurrir, entre otras cosas, a fondos del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que se dan “bajo una estricta condicionalidad” (art. 3 MEDE), que no es otra cosa que un eufemismo de rescate, al mismo tiempo que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza impone que “la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit” (art. 3.1), pero se puede permitir un déficit que no supere el 0,5 % PIB, mientras que la deuda pública no debe ir más allá del 60%. Cuando esas cifras se superen se le impone al Estado una rígida política presupuestaria y económica de reducción paulatina de las mismas, coordinada con el resto de Estados, pudiendo, en su caso, iniciarse un procedimiento sancionador. El TECG impone que estas reglas “se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional” (art. 3.2). Esas reglas son las que han traído los recortes en las prestaciones sociales para reducir el déficit, pero no parece que la UE sea muy exigente

con la deuda pública que no hace más que subir y subir para beneficio de las entidades financieras (en 2016 la deuda pública española superó el 100% del PIB frente al 36,2 % de 2007, una de las más bajas entonces de Europa, un record histórico). Las reglas sobre estabilidad financiera se han incorporado en España mediante una reforma del art. 135 CE llevada a cabo por consenso de los dos partidos mayoritarios (PSOE y PP) en agosto de 2011.

Posteriormente se promulgó la LO 2/2012, de 27 de abril, *de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, en cuyo art. 18.3 se establece que cuando 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”. Fue lo que hizo mediante la Ley 23/2013, la cual en su exposición de motivos hacía referencia a las sugerencias de la UE, si bien con referencia directa a la Ley 27/2011. Esta ley profundiza la llamada contributividad (búsqueda de una mayor relación directa entre lo aportado y lo recibido) y, haciéndose eco de las recomendaciones del *Libro Verde*, procede a un retraso progresivo de la edad de jubilación desde los 65 años a los 67. Edad que se hará efectiva en 2027. Al mismo tiempo el periodo de cómputo de las bases de cotización pasa de 15 a 25 años y hay una nueva escala para los tipos aplicables en la obtención de la cuantía de la prestación. Todo ello lleva a que para muchos pensionistas habrá una reducción de la pensión y, lo que es peor, una expulsión del brazo contributivo de los sujetos protegidos con una vida profesional irregular a la que el trabajo precario lleva. La contributividad lleva a la exclusión.

Una vez que se entra en la jaula de la contributividad los problemas de sostenibilidad son inevitables si no se arbitran mecanismos para actuar sobre los ingresos, ya que estos serán decrecientes necesariamente en un contexto de devaluación salarial y de desempleo masivo. El Factor de sostenibilidad incorporado en 2013, vincula la cuantía de la pensión con la esperanza de vida y penaliza a quienes más vivan.

#### 4.- CONSTRUYENDO EL FUTURO DESDE EL PASADO Y EL PRESENTE.

“Se requieren más esfuerzos para asegurar que los mecanismos de protección social sigan siendo un mecanismo indispensable de solidaridad social, con base en los principios de agrupación de riesgos, así como de equidad tanto en el financiamiento (a partir de las capacidades contributivas) como en las prestaciones (según la necesidad)”, dice la nota informativa 4 de la *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*. La construcción del futuro solo puede hacerse de modo satisfactorio cuando la experiencia de cada generación se transmite a las sucesivas. La Seguridad Social ha sido una fenomenal construcción, alumbrada por la humanidad, como ya se ha dicho, en la segunda mitad del siglo XX a la que no se puede renunciar. Los elementos esenciales del Sistema, es decir, su carácter público, obligatorio, solidario, orientado a conseguir la igualdad sustancial y redistributivo deben, en cualquier reforma futura que se haga para su preservación, ser

mantenidos, así como en los Sistemas que se creen en aquellos países que aún no lo tienen hasta conseguir que la Seguridad Social sea una realidad planetaria.

Cualquier reforma debe tener como objetivo central determinar ante todo cual debe de ser la cuantía de las pensiones para cumplir con el requisito de la suficiencia que permita una vida digna. Para ello pueden manejarse, además de otros, cuanto menos dos criterios. Uno sería el de intentar que el nivel de vida del pensionista no sea muy distinto de cuando era activo, aunque no sea idéntico, con la corrección sobre las rentas más altas. El segundo, o de salvaguardia, dado que el Sistema debe funcionar con el mecanismo financiero de reparto, esto es, los activos actuales financian las prestaciones de los pasivos actuales, los pensionistas futuros no deben tener pensiones más bajas que las que ellos mismos estuvieron financiando. Establecido lo que debe entenderse por suficiencia, parece claro que con las contribuciones sobre salarios no siempre será posible su mantenimiento. Si con menos trabajadores es posible producir más bienes y servicios y hay un aumento de los beneficios del capital, hay que recurrir a la financiación por impuestos para cubrir los eventuales déficits que casi de modo inevitable se producirán por la insuficiencia de los recursos provenientes de las cotizaciones sociales. Estos impuestos, en todo caso, deben de ser progresivos gravando a las rentas más altas, con afectación finalista, es decir, destinados de modo específico a garantizar las prestaciones de la Seguridad Social y, por último, deberían entrar en la Caja Común del Sistema para que se aplique correctamente la consideración conjunta de contingencias.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

La bibliografía es muy amplia, aquí solo se ofrece una muy básica.

- Alarcón Caracuel, M.R. (1998). La reforma del sistema de pensiones en España, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 12, 1998
- Alarcón Caracuel, M.R. (2002). Financiación de la Seguridad Social, *Revista de Derecho Social*, nº 17.
- Alonso Olea, M. (1965). La política de la Seguridad Social, *Boletín de Estudios Económicos*, nº64, Deusto.
- Aparicio Tovar, J. (1989). *La Seguridad Social y la Protección de la Salud*, Madrid, Civitas.
- Aparicio Tovar, J. (2015) “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del Sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº. 33, vol. 2.
- Beveridge, W. (1944). *Full Employment in a Free Society*, Londres: George Allen & Unwin Ltd. Traducción española de P. López (1989), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Beveridge, W. (1942). Londres, *Social Insurance and Allied Services*, HMSO.
- Desdentado Bonete, A. (2013). “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”, *Revista de Derecho Social*, nº 64.
- López Gandía, J. (2001). “El acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social,” *Revista de Derecho Social*, nº 8.
- Suárez Corujo, B. (2014). *Sistema Público de pensiones: Crisis, reforma y sostenibilidad*, Valladolid, Lex Nova.



