

## DOS REFORMAS Y UN DESTINO: DE CÓMO LAS «RUPTURAS» SOCIOLABORALES SOCAVAN EL ESTADO DE BIENESTAR

Borja SUÁREZ CORUJO\*

*«Hemos sido víctimas de un giro discursivo, desde finales de la década de 1970, hacia la economía. Los intelectuales no se preguntan si algo es correcto o incorrecto; se preguntan si una determinada política es eficaz o ineficaz. No se preguntan si una medida es buena o mala; sólo les interesa si mejora la productividad o no»*

TONY JUDT

### I. ¿SE PUEDE HABLAR DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR?

HACE ya treinta y cinco años, P. Rosanvallon publicaba una de las obras más célebres sobre la configuración y los problemas del Estado de bienestar (1). Su primer capítulo llevaba por título «¿Se puede hablar de la crisis del Estado providencia?». Aunque las crisis han sido un compañero de viaje permanente del Estado de bienestar desde su origen (2), y han tenido particular eco desde entonces, parece oportuno volver a hacerse hoy la pregunta. Y la razón es que muchos de las reformas –¿mal? llamadas– estructurales que hemos vivido en los últimos años en el contexto de una gravísima crisis económica tienen mucho que ver con el papel del Estado de bienestar.

El (quizá) sorprendente punto de partida es que los datos sobre la evolución del gasto social en los países de la Unión Europea desmienten el declive del Estado de bienestar. La evolución de esta partida entre mediados de los años noventa –momento en el que parecía haberse alcanzado un nivel difícilmente superable (3)– y el año de estallido de la crisis económica en Europa se mantuvo estable: ascendía a

---

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad Autónoma de Madrid.

(1) *La crise de l'État-providence*, Seuil, París.

(2) MISHRA, R. *El Estado de bienestar en crisis*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 24 ss. Antes: OCDE, *El Estado protector en crisis*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

(3) Cabe recordar que es entonces cuando se publica un importante informe del Banco Mundial en el que se alertaba sobre el impacto que el envejecimiento de la población habría de tener en la sostenibilidad de los Estados de bienestar (*vid.* World Bank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, New York, 1994).

un 27,6% en la UE-15 en 1995, prácticamente igual que el 27,5% de 2008 (4). De hecho, la caída del PIB experimentada por casi todas las economías europeas unida al incremento del gasto por desempleo ha supuesto un crecimiento relativo de ese gasto social en los años posteriores (5).

Tan significativo como la constatación de la supervivencia de los Estados de bienestar en este contexto de permanente cuestionamiento es el papel fundamental que han desempeñado en el reciente periodo de crisis económica en un doble sentido. De una parte, las instituciones que conforman el Estado de bienestar han sido decisivas para paliar situaciones de necesidad acuciante para personas y familias, actuando como instrumentos de estabilización «social». Mientras que, de otra, han actuado también como un mecanismo estabilizador automático de la economía evitando una caída más intensa del consumo que, como principal componente de la demanda interna, habría agravado las dificultades económicas. Si a ello añadimos que el origen de la «gran recesión» es estrictamente financiero y que, por tanto, los Estados de bienestar carecen de responsabilidad en el estallido de la crisis (6), este periodo tan turbulento debería haber servido para reforzar la legitimidad de este entramado institucional y del consiguiente compromiso financiero de los poderes públicos.

Y, sin embargo, los Estados de bienestar –en su actual configuración en la Europa occidental– se encuentran cada vez más presionados. Enseguida analizaremos el impacto que en ellos ha tenido la formidable crisis económica, en origen financiera, que hemos sufrido desde 2008. Pero antes es necesario detenerse, siquiera brevemente, en la situación existente en aquella fecha. Porque ya entonces podían identificarse algunos cambios estructurales de naturaleza económica, social y política, que servían de fundamento para poner en cuestión algunos aspectos concretos de la articulación de los Estados de bienestar y para impulsar ya entonces un giro hacia un nuevo paradigma protector. Siguiendo a A. Hemerejick (7), y sin ánimo de exhaustividad (8), tales cambios son los siguientes.

En primer lugar, cabe apuntar que el proceso de internalización de la economía y la creciente competitividad en ese plano se convierten en un desafío para la acción redistributiva de los Estados nacionales y, en particular, para la política social. De manera que se apuesta por mejorar la competitividad a través de la desregulación laboral y la limitación de las garantías de protección social.

Un segundo obstáculo al que se enfrentan los Estados de bienestar son las constricciones derivadas del proceso de construcción europea. La lógica «estatalista» sobre la que se construyen los estados sociales en la segunda posguerra choca con la cesión de soberanía propia de aquél reduciendo el margen de actuación estatal en esa progresiva integración que, además, se encuentra marcada por una fuerte impronta económica.

---

(4) La evolución del gasto social en España experimenta igualmente una evolución similar: 21% en 1995 frente al 21,4% en 2008 (Fuente: *Eurostat*).

(5) El gasto social medio en la Eurozona pasó del 26,8% en 2007 al 30,3% del PIB en 2009. En el caso español, aumenta del 20,8% al 25,2% del PIB en el mismo periodo de dos años (Fuente: *Eurostat*).

(6) Véase BLYTH, M., *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Crítica, Barcelona, 2014, p. 36.

(7) *Changing welfare states*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 51 ss.

(8) Un análisis más detenido de estos cambios puede consultarse en: SUÁREZ CORUJO, B. *El sistema público de pensiones: Crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova-Thomson Reuters, Valladolid, 2014, pp. 31 ss.

Ya antes del estallido de la crisis se entronizaba, en tercer lugar, una política de austeridad que «demoniza» el déficit público y que es expresión del fin del «consenso keynesiano» tras la primera crisis del petróleo. Se cuestiona el papel del Estado desde el convencimiento de que las políticas sociales y la regulación laboral generan rigideces que perjudican seriamente un funcionamiento eficiente en ambos ámbitos.

Un cuarto tipo de cambios tienen que ver con la realidad social postindustrial y la proliferación de «nuevos desafíos socioeconómicos» (9) –propios de una «era de rupturas»– (10), que afectan a la estructura social a través de manifestaciones en los ámbitos económico, laboral, familiar y demográfico. Y que por tal razón alteran los presupuestos sobre los que se construyen los Estados de bienestar europeos –especialmente de los de corte «bismarckiano»– generando disfuncionalidades llamadas a condicionar la evolución del modelo (11).

En fin, se produce también una crisis ideológica –crisis de solidaridad (12)– que, vinculada a la desfiguración de la socialdemocracia, se traduce en la falta de centralidad del Estado Social (redistributivo) en el discurso político y en su sustitución por pujantes políticas económicas (neoliberales) (13) para las que las instituciones públicas, o al menos su relevante dimensión, se convierten en un estorbo.

Frente a esta pérdida de relevancia de la pulsión redistributiva, la configuración de los Estados de bienestar occidentales va a verse condicionada por el reforzamiento de principios más característicos de modelos típicamente (neo)liberales. De una parte, cabe hablar de una tendencia hacia la asistencialización de la intervención pública, más centrada en combatir situaciones de pobreza que en garantizar la cohesión social. De otra, puede identificarse también una corriente de individualización en la configuración de las instituciones del Estado de bienestar, en la medida en que se atribuye a los individuos una mayor responsabilidad a la hora de hacer frente a los diversos riesgos sociales. Un aspecto que, en fin, es reflejo también de un impulso hacia una progresiva «remercantilización» de la esfera sociolaboral, por cuanto se favorece una ampliación del espacio para la iniciativa privada.

En conjunto, este proceso de cambios –más cercano a la idea de *retrenchment* (14) que a la de *recalibration* (15)– conduce a una progresiva institucionaliza-

(9) PALIER, B., «The long conservative corporatist road to welfare reform», en: AA.VV. (ed. B. PALIER) *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 336.

(10) COHEN, D., *Trois leçons...*, *op. cit.*, pp. 19 y ss. Parafraseando a K. POLANYI, el mismo autor se refiere a una «nueva gran transformación» (*idem*, p. 19).

(11) Para G. ESPING-ANDERSEN, estas disfuncionalidades derivan principalmente de tres circunstancias clave: el envejecimiento de la población; la quiebra del doble pilar característico del mercado de trabajo de décadas anteriores basado en el «familiarismo» (femenino) y el pleno empleo (masculino); y, en fin, la incapacidad para hacer frente a los nuevos riesgos sociales («Prologue: What does it mean to break with Bismarck?», en: AA.VV. *A long...*, *op. cit.*, p. 12).

(12) INNERARITY, D., *Ética de la hospitalidad*, Península, Barcelona, 2001, p. 203.

(13) Ordoliberales en el coso alemán (BLYTH, M., *Austeridad. Una...*, *op. cit.* p. 126).

(14) *Vid.* HÄUSERMANN, S. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 26.

(15) *Vid.* PIERSON, P. «Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», en: AA.VV. (ed. P. PIERSON) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 421. Específicamente sobre el caso español: DEL PINO MATUTE, E. «The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment» [en: AA.VV. (ed. A. Botti - B.N. Field) *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*, Palgrave, New York, pp. 197 ss.].

ción de un modelo dual (16) en cuanto consolidación de determinadas fracturas que abarcan diversos ámbitos, desde el mercado laboral a los sistemas de protección social pública y privada. De este modo se produce una devaluación del contenido de la ciudadanía social (17), es decir, un cuestionamiento del modelo de bienestar basado en derechos y construido sobre tres pilares principales: uno, un compromiso de atención colectiva a los riesgos sociales y a las situaciones de necesidad, especialmente de la población más vulnerable; otro, la articulación de la función redistributiva como eje vertebrador del entramado institucional; y, por último, la preservación de la cohesión social a través del equilibrio de intereses individuales y colectivos.

## II. EL IMPACTO COYUNTURAL DE LA CRISIS ECONÓMICA COMO PRETEXTO PARA LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

La deriva de los Estados de bienestar descrita va a recibir un fuerte impulso como consecuencia de la crisis económica, especialmente en los países más golpeados por ella, España incluida. Tal es el resultado de la confluencia de tres tipos de factores cuyo análisis –centrado en nuestro país– se realiza brevemente a continuación.

El primero de ellos es la existencia de graves tensiones financieras en un contexto –a partir de 2010– de priorización absoluta del control (acelerado) del déficit público. Este desfase en las cuentas es consecuencia, de una parte, de una importantísima caída de los ingresos públicos provocada por la recesión económica y la dramática destrucción de empleo (18); y, de otra, de una intensificación del nivel de gasto vinculado, fundamentalmente, al incremento de la partida de desempleo y al proceso de «maduración» natural del sistema público de pensiones (19).

En segundo lugar, no es exagerado calificar de apocalíptica la situación del mercado de trabajo. La manifestación más clara de la magnitud del problema es la destrucción masiva de puestos de trabajo que hace escalar la tasa de desempleo hasta el 27% (6,3 millones de parados en el primer trimestre de 2013). Pero hay otros aspectos más concretos que, incluso en el periodo posterior de recuperación del empleo –a partir del primer trimestre de 2014 y, sobre todo, el primer trimestre

---

(16) EICHHORST, W.; MARX, P., «Whatever works: Dualization and service economy in Bismarckian Welfare States» [en: AA.VV., *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, Nueva York, 2013, pp. 73 y ss.

(17) A. HEMERIJCK y W. EICHHORST se refieren a una «reorientación» en la ciudadanía social: [“Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms”, en: AA.VV. (ed. B. PALIER), *A long Goodbye to Bismarck. The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 325.

(18) Solo como ilustración, cabe señalar que la pérdida de cerca de 3,5 millones de afiliados supuso una disminución de los ingresos por cotizaciones sociales del 10% entre 2008 y 2013.

(19) El gasto en desempleo crece un 125% hasta la aprobación del histórico –por la magnitud de los recortes contenidos– *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. Por su parte, el crecimiento «natural» de las pensiones, provocado básicamente por el «efecto sustitución» (la cuantía de las nuevas pensiones es más alta que la de las que causan baja) y el aumento del número de pensionistas en un periodo de escasa revalorización anual, alcanza el 25% entre 2008 y 2014 (de 86.000 a 114.000 millones de euros).

de 2015—, resultan extraordinariamente preocupantes. Se alude al desempleo de larga duración (un 61% lleva al menos un año en paro, un 45% más de dos años en esa situación —EPA 2015-III—), al elevadísimo desempleo juvenil (más del 46%), al agravamiento de la precariedad laboral (con manifestaciones como una tasa de temporalidad de más del 26% o el que casi dos terceras partes de los ocupados a tiempo parcial tengan ese tipo de empleo por no haber podido encontrar otro a jornada completa) y, en fin, una alarmante agravamiento del riesgo de pobreza entre los desempleados e incluso entre los propios ocupados (20).

Por último, el tercer factor apunta al afloramiento de insuficiencias, disfunciones y desequilibrios en la articulación de la acción protectora pública. Pese a que, como se ha dicho, las instituciones de Estado de bienestar desempeñan un papel destacado como estabilizadores económicos y sociales, se ponen de manifiesto algunas insuficiencias preocupantes. Entre ellos destacan la creciente desprotección de los desempleados [poco más de la mitad de los parados registrados en las oficinas de empleo reciben algún tipo de prestación (21)]; el alarmante agravamiento de la pobreza infantil, con la mejora de la posición relativa de los pensionistas (22); y la notable intensificación de las desigualdades (23).

Estas graves carencias favorecen el cuestionamiento de los presupuestos políticos y éticos del Estado de bienestar, incluso desde posiciones (supuestamente) progresistas, debilitando la legitimidad de sus instituciones. El excesivo énfasis que a veces se pone en un enfoque preventivo de las situaciones de necesidad y de las desigualdades [*predistribution* (24)] sacrifica el elemento redistributivo —en ese «... giro discursivo hacia la economía...» que denunciaba T. JUDT (25)— que nos conduce a un progresivo desplazamiento del Estado de bienestar por parte de un nuevo Estado regulador más preocupado por el funcionamiento del mercado que por la adecuada protección de los ciudadanos.

En ese contexto, la crisis económica y los gravísimos problemas sociolaborales que genera van a servir de motor, como pretexto, para llevar a cabo reformas sistémicas (*rupturas*) en este campo. Se trata de cambios profundos que habrían sido imposibles —difícilmente imaginables— en circunstancias menos severas y que responden a una misma orientación «austericida» de la política (anti)económica y (anti)social.

(20) La tasa de riesgo de pobreza entre los desempleados ha pasado del 31,3% en 2009 a un 45,1% en 2014 (renta anual media neta correspondiente al año anterior). Pero es que incluso entre los ocupados se incrementa en 2,5 puntos porcentuales de 2013 a 2014 (INE, *Encuesta de condiciones de vida 2014*).

(21) Un 55,7% conforme al dato facilitado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social correspondiente a enero de 2016. Nótese que se hace referencia a parados registrados. Si tomamos como referencia el colectivo de desempleados conforme a la Encuesta de Población Activa el porcentaje no pasa del 27,8% (CC.OO. «IV trimestre 2015: Mercado de trabajo y protección social», *Informes de la Fundación 1.º Mayo*, n.º 120, p. 12).

(22) La tasa de pobreza infantil se situaba en 2014 por encima del 30% (en 2012 alcanzaba el 26,9%). Por el contrario, la evolución de ese indicador respecto de los mayores de 65 años es muy favorable: cae del 25,5% en 2008 al 11,4% en 2008.

(23) España se ha convertido en uno de los países más desiguales de la UE (el índice Gini se situaba en el 34,7% en 2014, según Eurostat), sólo por detrás de Estonia, Bulgaria y Chipre. Véase al respecto el interesante análisis realizado por: GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. «El mercado de trabajo español, motor de la mayor desigualdad de la UE», *Tiempo de paz*, n.º 109, 2013, pp. 36 ss.

(24) Vid. HACKER, J.S., «The institutional foundations of middle-class democracy», en: AA.VV., *Priorities for a new political economy: Memos to the left*, Policy Network, Londres, 2011, p. 35.

(25) *Pensar el siglo XX*, Taurus, Madrid, 2012, p. 43.

### III. SOCAVAR EL ESTADO DE BIENESTAR: EL OBJETIVO COMÚN DE LAS REFORMAS SOCIOLABORALES

Cabe afirmar que las principales reformas que se introducen en el campo socio-laboral en el bienio 2012-2013 en España comparten como objetivo el de socavar los presupuestos sobre los que históricamente se construye y hoy se sostiene nuestro Estado de bienestar. Tal como se trata de argumentar a continuación, el primero de esos presupuestos quebrados es el equilibrio de intereses en la regulación del mercado de trabajo (*ruptura laboral*): la *Ley 3/2012, de 6 de julio, sobre medidas urgentes del mercado de trabajo* devalúa el estatuto laboral de los ciudadanos. Mientras que el segundo presupuesto violentado es la suficiencia (y adecuación) del sistema público de pensiones (*ruptura de las pensiones públicas*): la *Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social* rebaja el papel de los poderes públicos como sujetos protectores frente a la inseguridad social de las personas de mayor edad, fundamentalmente.

Como se apuntaba, esta doble «ruptura» (laboral y social) responde a una misma orientación política de recorte de las instituciones que conforman el Estado de bienestar español y que se refleja en ocho rasgos comunes.

#### 1. REFORMAS COMO RESPUESTA A LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

Desde una perspectiva general, puede decirse que las reformas sociolaborales se convirtieron en una prioridad ante la necesidad de ofrecer algún tipo de respuesta a los devastadores efectos sociales de la crisis económica.

Así, ante un desempleo en niveles alarmantes, cala la idea de que la reforma de la legislación laboral resulta imprescindible para revertir la tendencia y favorecer la creación de puestos de trabajo, olvidando que la demanda de empleo es una demanda derivada de los mercados de productos y servicios (26), de la actividad económica (27). Lo cual no quiere decir que el marco normativo laboral no tenga importancia; al contrario, la tiene y mucha. Pero esa premura va a provocar cierta precipitación en la reacción justificando una desregulación con consecuencias negativas quizá no suficientemente evaluadas.

Por su parte, los desequilibrios presupuestarios de la Seguridad Social son interpretados mayoritariamente como un síntoma de insostenibilidad del sistema público de pensiones en su actual configuración, al haber acelerado la aparición de tensiones financieras muy serias vinculadas al envejecimiento de la población. De

---

(26) PÉREZ INFANTE, I. «Las reformas laborales en la crisis económica: Su impacto económico», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n.º 87, 2015, p. 250.

(27) El Preámbulo de la Ley 3/2012 afirma, en este sentido, que «(l)a gravedad de la situación económica y del empleo exige adoptar una reforma que proporcione a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo».

nuevo, ello da pie a la exigencia de una profunda reforma del marco jurídico de las pensiones (28) que, también en este caso, parece inevitable.

De este modo, se dan las circunstancias necesarias para «legitimar» actuaciones de gran calado en ámbitos extraordinariamente sensibles para la población. Con la particularidad de que ninguno de los marcos normativos, laboral y de Seguridad Social, tenían nada que ver con el origen de la crisis económica, ni con prolongación de sus efectos negativos. En este sentido, y sin ignorar los problemas existentes en ambos campos –sobre todo el laboral–, habría que recordar que esas mismas regulaciones que en ese momento (2012-2013) se consideraban tan perjudiciales habían permitido en los años previos al estallido de la crisis resultados muy positivos.

En el plano laboral se había alcanzado un nivel de creación de empleo extraordinario (más de 4 millones entre 2002 y 2007) situando la tasa de desempleo por debajo del 8% (29), una cota desconocida en el periodo democrático. Paralelamente, ese significativo incremento del número de ocupados, unido a otras decisiones en la articulación del sistema de Seguridad Social (separación de fuentes, señaladamente), generaron una cuantía creciente de excedentes presupuestarios (30) que hicieron posible, por un lado, la constitución y progresiva dotación de un Fondo de Reserva, que llegó a representar casi un 7% del PIB a principios de 2012; y, por otra, una apreciable mejora de las prestaciones, señaladamente de las pensiones mínimas en el periodo comprendido entre 2004 y 2009.

En definitiva, se da la paradoja de que, sin ser causantes de ella, las garantías jurídicas laborales y de Seguridad Social se convierten en las principales víctimas de una crisis de origen financiero, primero, y económico, después, que provoca un enorme sufrimiento a gran parte de la ciudadanía.

## 2. REFORMAS QUE PARTEN DE UN MAL DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS DE ESPAÑA

Un segundo rasgo común de las dos grandes reformas impulsadas en el bienio 2012-2013 es que ambas parten de un diagnóstico equivocado de los problemas socioeconómicos que (¿supuestamente?) pretenden atajarlo que les lleva a afrontar dificultades temporales con soluciones de naturaleza estructural.

Comenzando por el ámbito laboral, los profundos cambios normativos tratan de dar respuesta –en parte, al menos– a los graves problemas de competitividad de nuestra economía y a la proyección que esta deficiencia estructural tiene sobre el mercado de trabajo (31). Uno de los ejes centrales de la estrategia de «salida» de la crisis ha sido la recuperación de la competitividad –y el despalancamiento de las

---

(28) La Ley 23/2013 ilustra bien en su Preámbulo esta posición al referirse al hecho de que la «(i)ntensa crisis económica que ha anticipado varios años la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social, lo que ha supuesto tensiones económicas añadidas en corto plazo que hacen necesario que se incorporen medidas».

(29) El mínimo se alcanzó en 2007: un 7,9% según la EPA del segundo trimestre de ese año (Fuente: INE).

(30) El sistema de Seguridad Social cerró con superávit todos sus ejercicios desde 2000 hasta 2010, llegando a representar ese superávit un 1,4% PIB en 2008.

(31) PÉREZ INFANTE, J. I. «El nuevo escenario económico y productivo de las reestructuraciones de empresas: los condicionantes económicos y la devaluación salarial», en:

empresas– a través de la tantas veces aludida devaluación interna; con la particularidad de que, cerrada la vía de la devaluación monetaria (externa) utilizada en el pasado, se opta por recurrir a la rebaja de los costes laborales. Esa devaluación interna es, por tanto, una devaluación salarial como si los problemas de baja productividad y limitada competitividad empresarial derivaran de unos niveles salariales (excesivamente) elevados.

Lo cierto es que cabe formular diversas objeciones a este planteamiento. En primer término, sin ignorar la relevancia que los costes laborales tienen para la actividad empresarial y para el empleo, parece olvidarse que hay otros costes empresariales igualmente determinantes de la competitividad de nuestras empresas: se piensa en los costes de intermediación en determinados mercados, en los costes energéticos de la producción o en los costes de transporte. El caso es que no se proponen actuaciones en esos ámbitos o, al menos, no son tan incisivas como las que se propugnan respecto de los costes laborales.

En segundo lugar, esta estrategia de devaluación salarial resulta inútil –más bien, agrava– uno de los grandes lastres de la competitividad de la economía española que es el carácter anticíclico de la productividad (32), es decir, el hecho de que ésta sólo aumente cuando se destruye empleo, acercándose al valor cero en periodos de crecimiento económico. Esta anomalía refleja la mala calidad del empleo –entre otros motivos, por el exceso de temporalidad– frente a la que, como veremos, nada se hace. Y ello es tanto como seguir apostando por los bajos costes salariales como factor de competitividad, el modelo seguido típicamente por países en vías de desarrollo.

En este sentido, cabe señalar, por último, que la orientación a la que responde la nueva regulación laboral no sólo no favorece una recuperación de la competitividad que sienta bases sólidas para el crecimiento económico en el medio y largo plazo. Sino que viene a agravar algunos de los más serios problemas endémicos de nuestro mercado de trabajo: la precariedad de un empleo marcado por la volatilidad y la rotación laboral. Tal es el resultado de la desregulación de las vías de contratación y del despido, a las que se añade una articulación fuertemente desequilibrada de los mecanismos de flexibilidad interna empresarial.

Por lo que se refiere a las pensiones, el diagnóstico de partida anticipa la insostenibilidad del sistema como consecuencia de una «... desfavorable evolución demográfica [a la que] se le une una intensa crisis económica que ha anticipado varios años la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social». Sin recortes de la acción protectora –viene a decirse–, el sistema público de pensiones tal y como hoy está configurado no es sostenible porque aboca a un incremento del gasto social supuestamente –no se cuantifica– inasumible (33). Así lo estaría poniendo de manifiesto ya el actual desequilibrio financiero de la Seguridad Social (un exceso de gastos sobre ingresos superior al 1% de PIB anual desde 2012).

---

AA.VV. (coord. R. ESCUDERO RODRÍGUEZ) *Las reestructuraciones empresariales: un análisis transversal y aplicado*, Cinca, Madrid, 2015, pp. 49 ss.

(32) Sobre el problema de elasticidad del empleo: OIT *et al.*, *G20 Labour Markets in 2015: Strengthening the Link between Growth and Employment*, 2015; PÉREZ INFANTE, I. «PÉREZ INFANTE, I. «Las reformas...», *op. cit.*, pp. 259 y 277.

(33) De forma tan categórica como poco rigurosa, expertos en la materia sentencian que el juicio acerca de la insostenibilidad es unánime (DÍAZ GIMÉNEZ, J.; DÍAZ SAAVEDRA, J. «The future of Spanish pensions», *The Papers*, 14/03, 2014, p. 1 ss.).

En verdad, es un falso problema por al menos tres razones. En primer lugar, parece pasarse por alto que las actuales tensiones financieras que atraviesa el sistema de Seguridad Social son de naturaleza coyuntural, no estructural: el desequilibrio financiero es el reflejo de la fortísima caída de la afiliación (destrucción de empleo) provocada por la crisis económica y por las políticas desarrolladas para superarla, incluyendo la devaluación salarial. En suma, es la calamitosa situación del mercado de trabajo, no el envejecimiento, la causa de estas dificultades financieras (34). Y no debe perderse de vista que en 2012 el Fondo de Reserva acumulaba 70.000 millones de euros, un colchón que ofrecía cierto margen para el desarrollo de políticas dirigidas a recuperar los niveles de ocupación y a evitar el deterioro de las condiciones laborales permitiendo hacer frente a esa coyuntura adversa. La lenta recuperación de los ingresos por cotizaciones –todavía por debajo del nivel de 2011– y el desfase respecto de la evolución del empleo son una clara manifestación de la pobre calidad de éste, lo que se convierte en un lastre también para la Seguridad Social (35).

En segundo lugar, cabe afirmar que el diagnóstico acerca de la insostenibilidad es precipitado. La reforma de 2013 se plantea el mismo año en el que empieza a desplegar efectos el cambio legal que se lleva a cabo dos años antes y que ya implicaba un recorte de las pensiones. Pese a las dificultades del contexto en el que se aprobó, la Ley 27/2011 (36) fue concebida como una respuesta básicamente estructural –y consensuada, como luego veremos– al previsible crecimiento del gasto en pensiones vinculado al envejecimiento de la población. En esencia, endurecía los requisitos de acceso a la pensión como respuesta al alargamiento del número de años vividos como pensionista: a través fundamentalmente de una nueva regulación de la edad de acceso a la jubilación –más dura, pero también más flexible–, se exigía a los trabajadores un mayor esfuerzo contributivo (o un sacrificio en la cuantía) que sirviera para compensar el previsible crecimiento del gasto. Lo relevante en este punto es que, conscientes del endurecimiento que estos cambios implicaban, se previó un despliegue progresivo de la reforma que se extendía hasta 2027 desde el 1 de enero de 2013, permitiendo a los trabajadores adoptar las decisiones profesionales convenientes. Pero el Gobierno decide impulsar nuevos cambios sin esperar a evaluar el impacto de las anteriores medidas sin ninguna justificación acerca de las razones para hacerlo (37); algo particularmente grave cuando se tiene en cuenta lo siguiente.

La tercera y última razón es que las previsiones elaboradas por la Comisión Europea, la OCDE y el propio Gobierno sobre el impacto de la reforma normativa de 2011 garantizaban la viabilidad del sistema en el medio y largo plazo. En con-

---

(34) Es cierto que el agujero crece cada año y que una parte tiene que ver con el crecimiento «natural» del sistema: proceso de maduración que se refleja en el aumento del número de pensionistas y del efecto sustitución. Pero hay que tener claro que esta ha sido, es, la evolución natural. El problema reside en los ingresos.

(35) A falta de datos definitivos sobre 2015, en noviembre podía apreciarse un desfase de cerca de un punto porcentual en la evolución al alza de los ingresos por cotizaciones respecto del número de afiliados.

(36) *De 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.*

(37) Resulta muy llamativo, en este sentido, que la regulación de la jubilación anticipada aprobada en 2011 ni siquiera llegara a entrar en vigor y fuera sustituida por lo previsto en el *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*, cuyo contenido desvirtúa en buena medida el difícil equilibrio logrado en 2011.

creto, se contemplaba un crecimiento del gasto público en pensiones en las próximas décadas hasta llegar a situarse en el 14% del PIB en 2050 (38). Esto suponía un aumento de alrededor de 3,5 puntos porcentuales respecto del gasto en ese momento (39): un esfuerzo nada despreciable que, en todo caso, hay que considerar asumible dado que ya entonces países como Italia, Francia o Austria dedicaban cantidades superiores: ¿o es que España es diferente?

### 3. REFORMAS ENMARCADAS EN UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UE

Una de las piezas claves de la Estrategia 2020 (40) es la articulación de un marco de gobernanza económica dentro de la Unión Europea que tiene como instrumento destacado un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, el denominado *Semestre Europeo*. Excede el objeto de este trabajo el análisis pormenorizado de su funcionamiento y contenido. Pero interesa destacar la extraordinaria incidencia que este mecanismo ha tenido en el impulso de reformas (regresivas) con dos tipos de características dentro de una orientación común que producen cierta europeización a la baja (41). Una, que esas reformas «tuteladas» han sido particularmente intensas en los países «rescatados», con Grecia como ejemplo más significado. Y, dos, que uno de los ámbitos más afectados es precisamente el sociolaboral (42) en el que de un modo un tanto difuso se puede identificar una clara orientación poco sensible a las garantías clásicas en esta materia.

No cabe duda de que las *rupturas* laboral (Ley 3/2012) y de pensiones (Ley 23/2013) constituyen una buena ilustración de la proyección de esta nueva gobernanza en los ámbitos nacionales (43), si bien es cierto que, quizá por la propia configuración de los documentos generados en el proceso del denominado Semestre Europeo, las actuaciones exigidas no son siempre explícitas (44). En todo caso, cabe hacer un doble comentario crítico al respecto.

---

(38) SUÁREZ CORUJO, B. *El sistema...*, op. cit., pp. 205 ss.

(39) Véase al respecto el documento del Gobierno español remitido a la Comisión Europea *Actualización programa estabilidad 2015-2018* (p. 73 ss.).

(40) *Comunicación de la Comisión Europa 2020 «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»* [COM(2010) 2020 final].

(41) Lo que A. SUPLOT califica de «désintégration de l'Europe sociale» [Les voies d'une vraie réforme du droit du travail], prefacio a la segunda edición de: AA.VV. (dir. A. Supiot) *Au-delà de l'emploi*, Flamarion, Paris, 2016, p.II].

(42) Consúltense los estudios realizados por el Parlamento Europeo (Dirección General de Política Interior) a instancia del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior: *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU - Country report on Greece* (PE 510.014), *on Portugal* (PE 510.020), *on Ireland* (PE 510.016), *on Spain* (PE 510.019), *on Italy* (PE 510.018), *on Cyprus* (PE 510.017) and *on Belgium* (PE 510.015).

(43) Véase: MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. «La coordinación de las políticas sociales y de empleo en el vórtice de la gobernanza económica europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 52, 2015, pp. 949 ss.

(44) Un repaso de este tipo de indicaciones en: BEKKER, S. *Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*, Swedish Institute for European Policy Studies, Estocolmo, 2016, pp. 46 ss.; MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. «La intromisión de la gobernanza económica

Por una parte, llama poderosamente la atención el olvido de uno de los cinco grandes objetivos que integran la Estrategia 2020: la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Siendo benévolo podría quizá aceptarse que las reformas cuestionadas, impulsadas por los vientos europeos, pudieran favorecer la consecución de otros objetivos. Pero es evidente a estas alturas –seguramente también lo era en momento inicial– el fuerte impacto negativo que habrían de tener en la cohesión social y en la protección de la población más vulnerable.

La mayor vulnerabilidad de los trabajadores como consecuencia de los cambios normativos que, en conjunto, han reducido sus garantías en el ámbito laboral se refleja de forma nítida en diversos indicadores, entre los que cabe destacar la evolución del riesgo de pobreza o exclusión entre los ocupados, que pasa del 13,4% en 2008 al 17,6% en 2014 (45). En cuanto a los pensionistas, se aprecia una mejora de su posición en términos relativos durante el periodo de crisis: es un colectivo menos pobre gracias al éxito –en cierto sentido, al menos– de la política de pensiones de los últimos lustros. En este punto, lo importante es advertir que su empobrecimiento por la reforma de 2013 no ha producido efectos todavía, en parte porque el factor de sostenibilidad no se aplicará sobre la cuantía de las pensiones hasta 2019, y en parte porque la anómala ausencia de inflación de precios en los dos últimos años. Pero que, como veremos, el impacto negativo de la nueva regulación va a ser muy intenso, pues las pensiones se reducirán en torno a un 30% a lo largo de los próximos lustros.

Por otra parte, este modelo de gobernanza económica de la UE tiene también un grave problema de déficit democrático en su origen (46), de ahí que se haya hablado con acierto de *impotencia democrática* (47). Quiere aludirse así a una fuerte influencia exterior en el sentido de que las reformas «estructurales» (48) se presentan como ofrendas dirigidas a organismos supranacionales, guardianes de una ortodoxia fuertemente vinculada a los «mercados» y a los intereses económicos y financieros (49). En este caso concreto, queda al descubierto la incapacidad (¿renuncia?) de las instituciones de la UE para defender el modelo social europeo, una de las señas de identidad del proceso de construcción política que por esta razón –entre otras– se ve amenazado.

Finalmente, como aspecto adicional de este quiebra de legitimidad democrática cabría referirse también a la devaluación del trámite parlamentario en la esfera nacional. Se reivindica la mayoría absoluta parlamentaria como un valor de estabilidad, pues permite aprobar los dictados del exterior, por polémicos que sean, sin oposición que lo entorpezca. Las grandes rupturas laboral y de pensiones son seguramente dos de los

---

europea en la negociación colectiva salarial y los sistemas públicos de pensiones», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, n.º 389-390, 2015, p. 13 ss.

(45) INE, *Encuesta de condiciones de vida*.

(46) De hecho, los problemas de legitimidad democrática de la gobernanza europea son actualmente una preocupación de las propias instituciones de la Unión Europea. Véase, en este sentido, la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo*, «Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria» [COM(2015) 600 final].

(47) SÁNCHEZ CUENCA, I. *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, Catarata, Madrid, 2014.

(48) Los que A. SUIOT, con ironía, denomina «reformes courageuses» («Les voies...»”, op. cit., p. XV)

(49) La desafortunada alusión del Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, al contenido «extremadamente agresivo» de la reforma laboral aprobada en febrero de 2012 es una buena ilustración.

mejores ejemplos de lo acaecido en nuestro país en los últimos años. Y ello se encuentra estrechamente relacionado con la falta de diálogo a la que se alude a continuación.

#### 4. REFORMAS UNILATERALES, NO NEGOCIADAS

El cuarto rasgo común a estos dos grandes iniciativas es que ambas son el resultado de actuaciones unilaterales del gobierno y de su mayoría parlamentaria. Son reformas impuestas que desprecian el papel desempeñado por otros partidos políticos y, de forma muy señalada en este ámbito, por los interlocutores sociales. Aquel desaire viene a articularse a través del «rodillo» parlamentario en el que se convierte una histórica mayoría absoluta lograda en las elecciones generales del noviembre de 2011. Por su parte, también resulta clamorosa la ausencia de diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales pese a que se abordan aspectos centrales de la regulación sociolaboral. En este punto, cabe interpretar que esta actitud poco respetuosa con el papel que constitucionalmente tienen reconocido sindicatos y empresarios, unida a otras medidas que dificultan el desarrollo de su actividad, pone de manifiesto una apuesta por establecer las bases de un modelo de crecimiento económico que relega a los interlocutores sociales devaluando la función desempeñada en los sistemas democráticos de relaciones laborales por el diálogo social (50).

Si, una vez más, analizamos la manifestación de este rasgo en cada una de las dos grandes reformas analizadas, advertimos en efecto la marcada unilateralidad que preside ambas pese a afectar a materias especialmente sensibles. Comenzando por la «ruptura» laboral, no es exagerado afirmar que la aprobación del (original) Real Decreto-ley 3/2012 (51) se produce no *sin*, sino *contra* el diálogo social. Debe recordarse, en este sentido, que apenas un par de semanas antes las organizaciones sindicales y empresariales más representativas habían suscrito un importante acuerdo que podía haber servido de punto de partida para la aplicación consensuada de medidas eficaces para hacer frente a un contexto productivo muy desfavorable. Lo cierto es que este *II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014* (52), que había llegado más lejos que los acuerdos anteriores en materias tan importantes en esa coyuntura como la inaplicación del convenio y las medidas de flexibilidad interna, se convierte en «papel mojado», al tiempo que dinamita los cauces de diálogo con los agentes sociales.

A la vista de lo anterior, no debe extrañar que esta actitud del Gobierno español mereciera el reproche del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (53), el cual constata que en el proceso de elaboración

---

(50) Un completo repaso de la evolución del diálogo social en nuestro país en la reciente obra: AA.VV. (J. L. MONEREO PÉREZ) *Concertación social en España una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, CES, Madrid, 2015.

(51) *De 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, antecedente de la homónima Ley 3/2012.

(52) Firmado el 25 de enero de 2012 por CEOE-CEPYME, y CC.OO. y UGT. Un solvente análisis de su contenido en: RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. «El II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012-2014», *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, pp.55.

(53) *371.º informe del Comité de Libertad Sindical (OIT)*, caso n.º 2947, elevado al Consejo de Administración (320ª reunión, marzo 2014), y que resuelve las quejas contra el Gobierno de España presentadas por CC.OO., UGT, USO, CSIF, entre otras organizaciones

del RDL 3/2012 «... las organizaciones sindicales más representativas no fueron consultadas sobre el texto o su contenido...» cuando, además, lo allí establecido contravenía aspectos relevantes del acuerdo que sólo unos días antes habían alcanzado las organizaciones empresariales. Rechaza de esta forma dos de los argumentos justificativos esgrimidos por el Gobierno español para justificar este tipo de actuación unilateral: uno, la alegación –algo jactanciosa, quizá– de que precisamente la existencia de ese acuerdo previo hacía inútil la consulta; y, otro, la apelación a la coyuntura de crisis y a la excepcionalidad de las circunstancias. Sobre este último aspecto el Comité señala que los principios que reconocen la importancia del proceso de consulta con los interlocutores sociales «... son válidos también en períodos de crisis que requieren medidas urgentes».

La reforma de las pensiones también es el resultado de una actuación unilateral del Gobierno y de su mayoría parlamentaria, sin diálogo social ni político. Con carácter previo parece obligado apuntar que éste ha sido tradicionalmente un ámbito en el que el acuerdo con los interlocutores sociales ha resultado muy complicado –excepcional hasta 2006 (54)–; y que el consenso alcanzado en la esfera política desde 1995 a través del Pacto de Toledo sufrió una grave quiebra con ocasión de la polémica decisión del Gobierno –del PSOE, en este caso– de congelar dos terceras partes de las pensiones en el ejercicio 2011 (55). Dicho lo cual, es igualmente importante recordar que el precedente inmediato de la reforma de 2013 –la importantísima Ley 27/2011, de la que aquélla se presenta como continuadora– había sido aprobada a partir del doble consenso previo logrado en el marco del (III) *Pacto de Toledo* y en el tripartito *Acuerdo Social y Económico* (56); y ello a pesar de la dificultad de la situación económica y de las severísimas críticas de los sindicatos –huelga general incluida, el 29 de septiembre de 2010– recibidas por el Gobierno de Rodríguez Zapatero en los meses anteriores como consecuencia del «volantazo» de su política económica.

Con esos antecedentes, y consolidando las malas prácticas que supusieron otras actuaciones en materia de pensiones en los meses inmediatamente anteriores (57), la Ley 23/2013 se tramita sin un proceso de consulta previa con los interlocutores socia-

---

sindicales. Véase una reflexión crítica sobre el contenido de este informe en: GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. «Las críticas del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la reforma laboral de 2012: Una nueva muestra de la importancia del Derecho Laboral internacional», *Revista de Derecho Social*, n.º 66, 2013, pp. 204 ss. (en particular, p. 214).

(54) El *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*, de 13 de julio de 2006, fue el primer acuerdo en el que participaron todas las organizaciones más representativas CC.OO., UGT, CEOE-CEPYME.

(55) *Vid. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público* (artículo 4).

(56) Las Recomendaciones del primero fueron aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011, haciendo posible la suscripción del acuerdo entre el Gobierno, CC.OO., UGT y CEOE-CEPYME sólo unos días después (2 de febrero de 2011).

(57) Se alude al polémico *Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de Seguridad Social*, que suspendió el mecanismo de revalorización provocando una pérdida de poder adquisitivo aquel año de casi un 2% (1,9); y el *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*, que endurece sensiblemente el régimen de acceso a la jubilación anticipada, un aspecto clave de la acuerdo de reforma alcanzado en 2011.

les (58) y al margen del Pacto de Toledo (59). Lo llamativo en este caso es que el Gobierno busca hábilmente legitimar los cambios (profundos) que va a introducir en el sistema de pensiones a través del encargo a una comisión de expertos independientes de un informe sobre el denominado factor de sostenibilidad (60). Sin necesidad de entrar aquí en el sesgo de esta comisión –la mayor parte de sus miembros estaban vinculados al sector financiero o asegurador– y en su extralimitación en el cumplimiento de su mandato –nada se decía sobre un nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones– (61), puede valorarse esta actuación como una declaración de intenciones acerca del papel subordinado del diálogo social al que antes se hacía referencia.

## 5. REFORMAS MARCADAS POR LA OMNIPRESENCIA DEL FACTOR ECONÓMICO

Ya se ha insistido suficientemente en que la adversidad del contexto económico –particularmente crítico durante 2012 y 2013–, unida a la orientación política para hacerle frente, condiciona decisivamente el contenido de las reformas jurídicas (estructurales) hasta alterar la propia configuración de los derechos sociolaborales, su marco institucional. La intensidad de los cambios que se introducen tanto en el ámbito laboral como en el de pensiones no tiene precedentes en nuestro país, poniendo de manifiesto cierto olvido de la relevancia que este doble componente tiene en la articulación del Estado social y democrático de Derecho consagrado por el artículo 1.1 CE.

De forma más específica, las dos reformas se caracterizan por una impronta fuertemente individualista que se traduce en un claro reforzamiento de la posición empresarial y del mercado en cada una de las esferas analizadas.

En primer lugar, uno de los ejes vertebradores de los cambios introducidos por la Ley 3/2012 fue el debilitamiento de la dimensión colectiva propia de nuestro modelo de relaciones laborales en el que la autonomía conjunta de empresario y trabajadores se convierte en el principal contrapunto de la autonomía contractual individual. En esta línea hay que situar las trascendentales modificaciones relativas a tres aspectos neurálgicos del sistema de negociación colectiva: el reconocimiento de la prioridad aplicativa del convenio de empresa respecto de los de ámbito superior; la flexibilización del descuelgue salarial y del régimen de inaplicación del convenio; y la limitación de la ultraactividad del convenio –la prolongación de sus

---

(58) Resulta muy expresivo, en este sentido crítico –sobre la forma y el contenido–, la opinión vertida por el Consejo Económico y Social en su *Dictamen 7/2013, de 27 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*.

(59) La comparecencia en esta Comisión de la Ministra de Empleo y Seguridad Social sólo se produce el 1 de octubre de 2013 una vez aprobado el proyecto de ley. No hay ningún tipo de consulta previa (tampoco posterior durante la tramitación de aquél) más allá de las comparecencias relacionadas con el –previamente aprobado– informe del Comité de Expertos al que enseguida se hace referencia.

(60) La disposición adicional 9.ª RDL 5/2011 contemplaba la creación de este comité para la elaboración del informe en el (¿escaso?) plazo de un mes.

(61) Véanse los análisis críticos sobre el informe elaborado por el comité de expertos en: RUESGA BENITO, S. «En recuerdo de los trabajos del comité de expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un experto perplejo», *Relaciones Laborales*, n.º 5, 2014, pp. 51 ss.; SUAREZ CORUJO, B. «El factor de sostenibilidad: ¿el caballo de Troya del sistema público de pensiones?», *Temas laborales*, n.º 121, 2013, pp. 13 ss.

efectos más allá de su denuncia– con la consiguiente alteración de las posiciones de las partes en la negociación en favor del lado patronal.

Más allá de las implicaciones concretas que estos cambios introducen en la configuración del citado sistema, se ha observado con agudeza que el modelo de empresa como institución orientada a la economía social de mercado típico de nuestra Constitución es sustituido por «... un modelo autoritario de empresa en donde el interés de la misma es definido unilateralmente y de manera unívoca por el empresario» (62). Este renovado protagonismo del poder de disposición del empleador (63) a costa de la negociación colectiva –y de las garantías individuales que de ella penden– quiebra los equilibrios en el marco de las relaciones laborales, lo que contribuye a agravar los problemas de precariedad y desigualdad (64). En buena medida se difumina así una de las señas de identidad del Derecho del Trabajo como disciplina, desplazándose «... desde la protección de los trabajadores (...) a la realización de una política económica en nombre del empleo que exige la erosión del estándar de protección que antes procuraba a los trabajadores el empleo y el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social» (65).

En segundo lugar, la anteposición de planteamientos economicistas en la articulación de los movimientos de reforma también se refleja en el ámbito de la protección social y, en particular, en el de pensiones. Concretamente, lo que se produce es una reducción del peso de los mecanismos (públicos) redistributivos en la atención de las necesidades sociales a favor de reservar un mayor espacio al mercado en la provisión de ese tipo de rentas.

Y ello porque el funcionamiento de los componentes público y privado del sistema de pensiones a modo de vasos comunicantes (66) va a implicar que los recortes sufridos por las pensiones públicas –de indiscutible entidad en el medio y largo plazo– liberan un importante espacio para (el negocio lucrativo de) las pensiones privadas. Semejante acción tiene dos claras manifestaciones.

Desde una perspectiva «macro», la prevista evolución del gasto en pensiones revela la entidad de los cambios que entraña en la configuración del modelo la reforma de 2013. De acuerdo con las previsiones del Gobierno español –validadas por la Comisión Europea– la partida de pensiones se mantendrá casi estable en los próximos treinta y cinco años: en el año 2050 –nivel máximo de gasto– representaría un 12,3%

---

(62) BAYLOS GRAU, A. «La deconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012», *Revista de Derecho Social*, n.º 61, 2013, pp. 28.

(63) Voces tan autorizadas como la de L. E. DE LA VILLA GIL identifican a los empresarios como «... los verdaderos protagonistas de esta reforma...» («Derecho del Trabajo, ha muerto o vive todavía. Reflexiones sobre la reforma laboral de 2012», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 29, 2012, p. 6.

(64) RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. «Imperativos económicos frente a derechos fundamentales, un nuevo paradigma de relaciones laborales», *Revista de Derecho Social*, n.º 65, 2014, p. 51.

(65) CASAS BAAMONDE, M.ª E. «La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo», *Relaciones Laborales*, n.º 10, 2014, p. 29.

(66) Afortunada expresión acuñada por L. E. DE LA VILLA GIL en el «Estudio preliminar» a la compilación legislativa *Pensiones privadas. Planes y Fondos de pensiones, Seguros de Vida y Entidades de Previsión Social*, Acarl, 1997, p. XXIII.

del PIB frente al 11,8% de la actualidad. Con una trascendental diferencia, cual es que entonces el número de personas mayores de 64 años se habrá casi duplicado (67).

De ahí que, desde un punto de vista «micro», convenga reparar en la proyectada evolución de la *tasa* (media bruta) *de reemplazo* –*gross average replacement rate*, esto es, la relación entre la pensión inicial media respecto del salario medio– que, como consecuencia descendería la friolera de (-)30,4 puntos porcentuales, desde el 79% en la actualidad al 48,6% en 2060 (68).

## 6. REFORMAS FUERTEMENTE REGRESIVAS EN SU CONTENIDO

Las dos reformas comentadas fueron percibidas por la opinión pública de forma bien distinta. Mientras que las modificaciones introducidas en la regulación laboral en 2012 fueron identificados por amplios sectores –no sólo sindicales– como una «ruptura» regresiva (la *reforma odiada*), los cambios sistémicos del modelo de pensiones que derivan de la Ley 23/2013 generaron relativamente pocas críticas (la *reforma consentida*), seguramente como resultado de una combinación de factores: la resignación de una población aturdida por las consecuencias de una crisis interminable; la lejanía (relativa) de su repercusión negativa en la cuantía de las pensiones; y la indudable complejidad técnica de las nuevas previsiones.

Sin embargo, puede afirmarse que estas reformas «estructurales» –a la que bien podrían añadirse los cambios en el sistema de protección por desempleo, la *reforma invisible*–, lejos de constituir actuaciones aisladas, responden a una misma orientación: una reconfiguración del Estado de bienestar que implique la reducción de la esfera pública, y el consiguiente gasto de esta naturaleza, en la provisión de bienestar social con la correlativa ampliación del espacio «colonizable» por el mercado.

En el plano laboral, se produce una quiebra del equilibrio entre las partes, trabajador y empresario. Las instituciones de nuestro mercado de trabajo se articulan desde 2012 en torno a un concepto de flexibilidad que, prescindiendo del componente de seguridad, desplaza el eje de ese equilibrio característico de las relaciones laborales del modelo social europeo. Frente a la invocada flexiseguridad invocada como objetivo en el Preámbulo de la Ley 3/2012, se entroniza la «flexINseguridad» –«flexiprecariedad» (69), si se prefiere– como paradigma a través de una actuación sistemática que afecta a los tres espacios temporales claves de la relación laboral: la entrada, el desarrollo y la salida del mercado de trabajo.

Por lo que se refiere a la contratación laboral –la fase de entrada–, los cambios normativos introducidos desde 2012 han caminado en sentido contrario a la promoción de la estabilidad en el empleo. En parte, porque nada se ha hecho por restringir de manera eficaz la utilización abusiva de las modalidades contractuales más precarias. Pero, sobre todo, porque se favorece el interés empresarial por encima de cualquier otra consideración como estímulo (supuestamente eficaz) para la creación de

(67) Vid. INE, *Proyección de la Población de España 2014-2064*. Según las estimaciones que hace el INE, la población española alcanzaría los 16,45 millones en 2050 frente a los 8,4 millones de 2014.

(68) European Commission, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, 2015, p. 324.

(69) Vid. LÓPEZ, J.; DE LE COURT, A., y CANALDA, S. «Breaking the Equilibrium between Flexibility and Security: Flexiprearity as the Spanish Version of the Model», *European Labour Law Journal*, n.º 5, 2014, pp. 18 ss.

empleo: más contratos a cualquier precio. Manifestaciones ilustrativas de esta orientación de la política de empleo son, de un lado, el contrato indefinido de apoyo a «emprendedores» –empleadores con menos de 50 trabajadores–, en el que se prevé «en todo caso» un periodo de prueba de un año, tiempo durante el cual la rescisión del contrato es libre y gratuita para las empresas; de otro, el contrato temporal (eventual) para jóvenes descausalizado, es decir, sin necesidad de la concurrencia de una causa productiva temporal; o la laxa regulación del contrato a tiempo parcial como modalidad hiperflexible en la que sólo se tutela el interés empresarial.

También la fase de desarrollo de las relaciones laborales se ha caracterizado por un impulso decidido de la desregulación a través de dos vías. Una se plasma en la apuesta formal por mecanismos jurídicos alternativos al despido –la llamada flexibilidad interna–, para hacer frente a situaciones de dificultad empresarial; si bien se hace de un modo singular al permitir actuaciones unilaterales y arbitrarias del empresario en materias tan sensibles para los trabajadores como el salario, la jornada o el horario. La otra vía es la ya mencionada devaluación del sistema de negociación colectiva, una pieza neurálgica del modelo productivo.

Por último, la reforma de 2012 también supuso una marcada flexibilización de la regulación jurídica de la «salida» del mercado laboral. El régimen del despido, como aspecto clave del equilibrio entre empleador y trabajadores, se escora claramente hacia el lado empresarial como consecuencia de un conjunto de cambios que, de nuevo, habrían de eliminar las reticencias de las empresas a la hora de contratar (además de facilitar un ajuste drástico de plantillas en el sector público). Así, se produjo un sensible abaratamiento de la indemnización de los despidos injustificados –incluidos los arbitrarios–, así como una importante simplificación (desreguladora) del procedimiento mediante la eliminación de la autorización administrativa en el despido colectivo o una laxa definición de las causas empresariales que legitiman un despido que pretende automatizarse («tres trimestres consecutivos») para obstaculizar el control judicial. Pese a que, también aquí, los tribunales han frenado el impulso desregulador, el cambio del patrón rector en la negociación y en la resolución de los conflictos es claro: se refuerza el margen de actuación empresarial y con ello se incrementa la inseguridad laboral (70).

La *ruptura* del sistema público de pensiones que va a implicar la Ley 23/2013 tuvo como anticipo el endurecimiento de la regulación de la jubilación anticipada (*RDL 5/2013*), una decisión cuestionable por su impacto en un doble sentido. De un lado, no debería pasarse por alto que este recorte fue introducido en un momento particularmente duro para los trabajadores mayores que ven empujarse esa «tabla de salvación» que para muchos de ellos, expulsados del mercado laboral sin oportunidad de reinserción, suponía el acceso anticipado a la jubilación (71). Y, de otro, casi más grave es que con este cambio se vino a alterar una pieza esencial del equilibrio sobre el que se articuló el pacto con los interlocutores

---

(70) Buena ilustración de ello es la evolución de la seguridad laboral (*Labour market security*), un indicador de la OCDE que refleja la vulnerabilidad de los trabajadores; en concreto, el riesgo de perder el empleo y las consecuencias económicas para el trabajador desempleado. El país que experimenta una evolución más negativa entre 2007 y 2013 es –con extraordinaria claridad– España: [www.oecd.org/employment/the-crisis-has-had-a-lasting-impact-on-job-quality-new-oecd-figures-show.htm](http://www.oecd.org/employment/the-crisis-has-had-a-lasting-impact-on-job-quality-new-oecd-figures-show.htm)

(71) Entonces había casi 600.000 desempleados de edad comprendida entre los 55 y 64 años, una cifra que hoy es incluso algo superior (602.400 según el INE: EPA 2015-IV)

sociales que origina la reforma de 2011, lo que en buena medida suponía desvirtuar los objetivos de ésta.

Pero es, sobre todo, la Ley 23/2013 la que introdujo cambios de mayor entidad y trascendencia, con la intención –no explícita, pero incuestionable como revela el la *Actualización del programa de estabilidad*, ya mencionado– de reducir el tamaño del sistema público de pensiones: factor de sostenibilidad (FS) e índice de revalorización anual (IRA).

La introducción de un factor de sostenibilidad –cuya entrada en vigor está prevista en 2019– supone incorporar una nueva variable en el cálculo de la pensión de jubilación que vincula de forma automática el importe inicial de dicha pensión a la evolución de la esperanza de vida a los 67 años. En la medida en que todos los estudios pronostican una evolución al alza de esa expectativa vital –a razón de un año, o incluso más, por década–, este factor implicará un recorte progresivo de las nuevas pensiones que se estima en un 4-5% cada diez años (72). Es decir, que se apuesta por un modelo de pensiones «menguantes» –por el mismo esfuerzo contributivo los que se jubilen dentro de veinte años recibirán una pensión inferior en un 10% a la que correspondería hoy– que se desentiende de cuál sea el nivel de riqueza de la sociedad o las cuentas del sistema, y que sacrifica la equidad por razón de un (mal entendido) equilibrio financiero.

El nuevo mecanismo de revalorización ya ha sido aplicado en 2015 y 2016. La Ley 23/2013 sustituyó la actualización automática conforme al incremento del IPC por una compleja fórmula que condiciona la subida anual a la situación financiera del sistema. En concreto, se hace depender de una favorable evolución de determinadas variables: el crecimiento de los ingresos, el número de pensiones, la cuantía media y el equilibrio entre ingresos y gastos del sistema. En la práctica, el IRA aboca a todos los pensionistas a la progresiva pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de una doble circunstancia. En el corto plazo, el gravísimo problema de desempleo y bajo nivel de afiliación, que ha permitido a la Autoridad Fiscal adelantar que al menos hasta 2020 la revalorización anual será del 0,25%, el mínimo legal, cuando la variación media sólo en los (anómalos) años de crisis ha sido del 1,8% (73). Mientras que, en un periodo temporal más largo, es previsible que el intenso incremento del número de pensionistas –una de las variables a tener en cuenta– provocado por la jubilación de los *baby boomers* lastre la aplicación de la fórmula con el consiguiente riesgo de depreciación de las pensiones. De manera que los pensionistas pierden un derecho, la garantía del mantenimiento de poder adquisitivo, un aspecto capital –tanto como el cálculo inicial de la pensión– para evitar el empobrecimiento de la tercera edad tratándose de una prestación que va a percibirse durante 20 o 25 años.

## 7. REFORMAS REGRESIVAS EN TÉRMINOS DE GÉNERO

Otro elemento en común es el impacto que los dos cambios normativos tienen en términos de género. Concretamente, cabe afirmar que el carácter regresivo de

---

(72) Véase: OCHANDO CLARAMUNT y SALVADOR CIFRE, C. «Reformas Paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 4, 2015, pp. 255 ss.

(73) Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, «Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones 2016», 3 de noviembre de 2015.

ambas reformas afecta con mayor intensidad a las mujeres agravando la (consolidada) posición de vulnerabilidad que éstas tienen en el ámbito sociolaboral respecto de los hombres.

Comenzando por el plano laboral, se aprecia un progresivo deterioro de la posición relativa de las mujeres respecto de los varones desde 2012. Ello tiene que ver, en parte, con la propia evolución de la crisis económica centrada, en una primera fase, en un sector fuertemente masculinizado como el de la construcción. Y, en parte también, ese empeoramiento está relacionado con el desarrollo determinadas políticas restrictivas –marcadas por el objetivo de reducir el gasto público– en otros ámbitos que se proyectan sobre el mercado de trabajo y, en particular, sobre la posición de las mujeres en él: es el caso del desmantelamiento del sistema de atención a la dependencia y su impacto en el papel de la mujer en los cuidados familiares; o del ajuste de empleo que se produce en el sector público en el que la presencia femenina es más frecuente.

Lo cierto es que los profundos cambios normativos de 2012 han tenido seguramente una incidencia más negativa en las mujeres. En primer lugar, la precarización del empleo provocada por la desregulación explica, seguramente, una evolución menos favorable de la ocupación y desempleo femeninos. Desde el trimestre inicial de 2013 –máximo histórico–, el descenso del paro es más sensiblemente lento hasta el punto de que en el cuarto trimestre de 2015, por primera vez desde el inicio de la crisis, el número de trabajadoras desempleadas supera al de parados varones (74).

En segundo lugar, uno de los instrumentos utilizados en la búsqueda de una mayor flexibilización del marco normativo laboral en 2012-2013 fue la desregulación del contrato a tiempo parcial. Sin pretensión de analizar (críticamente) aquí su contenido (75), interesa subrayar que la reorientación de esta modalidad contractual tiene una particular incidencia entre las mujeres que representan casi tres cuartas partes de la población asalariada con este tipo de contrato; de hecho, un 26% del total de mujeres trabajadoras tienen un contrato a tiempo parcial.

En el ámbito de las pensiones, el punto de partida era aun más preocupante por la fuerte desigualdad, la cual venía condicionada por una doble circunstancia. De una parte, que numerosos indicadores del sistema de pensiones ponían (siguen poniendo) de manifiesto la peor posición de las mujeres dentro de éste. Así, como aspectos más señalados, apenas un 42% de las mujeres mayores de 64 años tienen reconocida una pensión de jubilación del nivel contributivo, mientras que la cuantía media de sus pensiones es un 38% inferior a las de los hombres (76). De otra parte, hay que tener

---

(74) 2,391 millones de hombres desempleados frente a 2,387 millones de desempleadas. Téngase en cuenta, además, que la tasa de actividad femenina sigue estando casi 12 puntos porcentuales por debajo de la masculina; de manera que de los 18,094 millones de ocupados sólo el 45% son mujeres [fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre 2015].

(75) Un análisis crítico en: ESPÍN SÁEZ, M. «El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 31, 2015, pp. 137 ss.

(76) En claro contraste, el 89% de los hombres mayores de 65 años reciben una pensión contributiva de jubilación. En cuanto a la cuantía, es cierto que esa brecha se reduce algo –de forma lenta pero constante desde hace algunos años– si atendemos sólo a las nuevas altas en jubilación (25,5%). Sin embargo, no debe pasarse por alto la diferencia de la cuantía media de todas las pensiones sigue estando cerca del 33% (32,7). [Fuente: *Seguridad Social*].

presente igualmente que la reforma de pensiones de 2011 (Ley 27/2011, ya mencionada) no sólo no corrigió –a salvo de alguna medida puntual– tales problemas, sino que reforzó la vinculación de la pensión y su cuantía a la trayectoria previa en el mercado de trabajo, lo que lógicamente perjudicaba más a aquellos perfiles profesionales más precarios que, en buena medida, corresponden a las mujeres (77).

Dicho lo cual, la reconfiguración del sistema público de pensiones que llevaría consigo la consolidación de los cambios rupturistas de 2013 constituye una amenaza a la suficiencia y adecuación de todas las pensiones, pero afecta de forma singular a las mujeres dada la peor posición que ocupan como pensionistas dentro del sistema. Hasta el punto de que cabría considerar que la regulación del factor de sostenibilidad y del nuevo mecanismo de revalorización son medidas que producen una discriminación indirecta por razón de género puesto que, tras una formulación aparentemente neutra, causan un perjuicio mayor a las mujeres que los hombres, sin que pueda apreciarse una justificación objetiva y razonable.

Más allá de las dudas de constitucionalidad (78), parece poco discutible, a mi juicio, que los recortes que se articulan a través de esas dos medidas regresivas (79) tienen una incidencia más intensa en quienes perciben pensiones con cuantías más bajas y disfrutaban de una mayor esperanza de vida; siendo así que la pensión media (total o de jubilación) es un 38% inferior en el caso de las mujeres y que la expectativa vital de éstas supera en cuatro años la de los hombres (80).

En este sentido, en la medida en que el nuevo mecanismo de «revalorización» no garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo –más bien garantiza la pérdida del mismo (81)–, el perjuicio para las mujeres, cuya pensión media asciende a 691 euros mensuales (sólo algo superior al SMI), es evidente; con el agravante de que su esperanza de vida es mayor (88 años desde los 65, en 2014). Por su parte, la aplicación –a partir de 2019– del factor de sostenibilidad como coeficiente reductor en la determinación de la cuantía de la pensión ha de producir un mayor impacto negativo en las personas con carreras de cotización más cortas, señaladamente mujeres: no es lo mismo recortar la pensión de jubilación cuando la cuantía inicial es de 1.480 euros mensuales (pensión media masculina) que en el caso de que la cuantía no pase de 1.102 euros al mes (pensión media femenina). En conjunto, al empobrecimiento en la vejez resultante de estos cambios normativos habrá que añadir un fenómeno de feminización de la pobreza en esa cohorte de edad.

---

(77) Véase al respecto: CEBRIÁN, I. y MORENO, G. «Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, n.º 2, 2015, pp. 311 ss.

(78) Dudas que he abordado en otros trabajos, señaladamente: SUÁREZ CORUJO, B. *El sistema...*, *op. cit.*, pp. 299 ss.

(79) No debe ignorarse, sin embargo, la incidencia (al menos parcial) que en esta materia tiene la más reciente previsión –introducida por la Ley General de Presupuestos Generales del Estado para 2016, de 29 de octubre– de un complemento por maternidad por aportación demográfica a la Seguridad Social en las pensiones del nivel contributivo (artículo 60 LGSS).

(80) La esperanza de vida a los 65 años de los hombres se situaba en 2014 en 18,99 años frente a los 22,95 años de las mujeres (Fuente: INE).

(81) Véase: CONDE-RUIZ, J.I. *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Península, Barcelona, 2014, p. 179. Resulta paradójico que uno de los integrantes del comité de expertos para el desarrollo del factor de sostenibilidad más entusiastas defensores del resultado hiciera un análisis crítico del índice de revalorización precisamente en el sentido aquí planteado.

## 8. REFORMAS «VALIDADAS» POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El último de los rasgos comunes es que ambas reformas han recibido (directa o indirectamente) el aval del Tribunal Constitucional. En el plano laboral (Ley 3/2012), las SSTC 119/2014 y 8/2015 incorporan una (novedosa) lógica argumentativa que afectan a aspectos neurálgicos de nuestro modelo de relaciones laborales, tanto en el plano individual –contractual– como en el colectivo (82). El elemento principal sobre el que gira el razonamiento de la sentencia es un vaciamiento de los derechos al trabajo y a la negociación colectiva reconocidos en los artículos 35 y 37 de la Constitución, respectivamente. El Tribunal atribuye al legislador una capacidad casi ilimitada a la hora de regular el contenido de estos derechos. Pero parece olvidar que se trata de derechos constitucionales que como tales tienen lo que la doctrina del propio Tribunal denomina una «imagen maestra». Este contenido esencial debe ser respetado por el legislador en todo caso y viene condicionado en el ámbito laboral por la caracterización de nuestro Estado como social (art. 1.1), por el mandato de promoción de la igualdad real y efectiva (art. 9.2) y por el respeto a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1).

Lo cierto es que la sentencia ignora la caracterización de esa imagen maestra de las instituciones laborales que a lo largo de las tres últimas décadas ha venido perfilando el propio Tribunal Constitucional; algo particularmente evidente en el caso de la negociación colectiva, como el fundado y contundente voto particular a la sentencia pone de manifiesto. En un (in)esperado giro doctrinal, el Tribunal viene a situar la libertad de empresa y la defensa de la productividad, reconocidas por el artículo 38 de la Constitución, como piedras angulares de la regulación de las relaciones laborales. Y ello supone que, desde una concepción esencialmente economicista, la sentencia avala la conversión de la normativa laboral en un instrumento que prioriza la tutela del interés empresarial sobre las garantías de los ciudadanos trabajadores.

Pese a que el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse expresamente (todavía) sobre la constitucionalidad de la Ley 23/2013 (83), el análisis de su doctrina reciente (STC 49/2015 y múltiples otras en el mismo sentido) a propósito de la decisión del Gobierno en 2012 de no actualizar las pensiones en 2012 permite una línea interpretativa que, de forma indirecta, estaría validando el encaje constitucional de la reforma.

Y es que en el citado pronunciamiento se aprecia una excesiva insistencia en aspectos «clásicos» de la doctrina constitucional como la libertad de configuración legal de la Seguridad Social, la posibilidad de que el sistema evolucione hacia ámbitos desconocidos en la actualidad y la relevancia de las circunstancias económicas y sociales de cada momento histórico. No se discute que ese margen –de actuación del legislador– existe, pero conviene dejar claro que no es ilimitado (84). En este sentido, el Tribunal parece olvidar otro aspecto clave de su propia doctrina:

---

(82) Imprescindible consulta de: CRUZ VILLALÓN, J. «Interrogantes y equívocos de la jurisprudencia constitucional sobre la reforma laboral de 2012», *Revista de las Relaciones Laborales*, n.º 3, 2015, pp. 304 ss.

(83) Ninguno de los sujetos legitimados interpuso recurso de inconstitucionalidad.

(84) La doctrina de los tribunales constitucionales italiano y portugués (Acórdao n.º 187/2013), señaladamente, resulta mucho más ambiciosa en este sentido.

la necesidad de que el legislador preserve la «recognoscibilidad» de la Seguridad Social (del sistema de pensiones, en este caso), su imagen maestra (STC 37/1994, entre otras muchas). Y esta garantía institucional se vincula precisamente al respeto de los elementos estructurales que conforman esa institución (85); algo que, a la vista de las consideraciones ya hechas, no satisface la Ley 23/2013.

En definitiva, esta doctrina constitucional revela una concepción de la Seguridad Social y del derecho a la pensión –en general, de los derechos constitucionales de dimensión social– endeble, devaluada, por quedar excesivamente sometida a la coyuntura económica y a la disponibilidad presupuestaria. Una clara regresión que parece olvidar otras previsiones constitucionales y que, en cualquier caso, resulta impropia de lo que se proclama como un Estado social.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una coyuntura económica excepcional por su gravedad ha desatado fuertes pulsiones en los últimos años que, siguiendo la estela marcada en la década de los ochenta, tratan de reducir el peso del Estado y del gasto social ampliando el campo de acción del mercado y de la iniciativa privada en ámbitos en los que la tutela pública ha sido una seña de identidad. Situada en el ojo del huracán de la crisis financiera y económica, España ha visto como los profundos cambios normativos introducidos en materia sociolaboral desde 2012 alteran la configuración de dos elementos neurálgicos de nuestro Estado de bienestar. De un lado, se ha impulsado una intensa desregulación del marco normativo laboral, debilitando garantías colectivas e individuales que equilibran la posición de empresarios y trabajadores. Mientras que, de otro, se ha introducido un cambio «sistémico» en el modelo de pensiones a través de una devaluación de la cuantía de las prestaciones y una mercantilización (parcial) del derecho a la pensión.

A lo largo de este trabajo se ha sostenido que estas reformas rupturistas no han sido casuales ni inevitables, sino que responden a un mismo planteamiento ideológico que cuestiona la dimensión del Estado de bienestar. A mi juicio, lo que aparentemente es una opción legítima presenta dos graves problemas. El primero es que resulta evidente a estas alturas que esta orientación que ha marcado la política durante la crisis ha sido un fracaso en términos económicos, especialmente si se compara con la trayectoria de Estados Unidos. Por su parte, un segundo aspecto problemático son las consecuencias sociales que el debilitamiento de las instituciones del Estado de bienestar ya ha producido y que, sobre todo, va a producir en el futuro por la intensificación de la desigualdad y el incremento del riesgo de pobreza.

---

(85) Véase en este sentido el lúcido análisis de: ARAGÓN GÓMEZ, C. *La prestación contributiva de Seguridad Social*, Lex Nova-Thomson Reuters, Valladolid, 2013, pp. 47-48.