

Revista Internacional y Comparada de

RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO



Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canadá*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Jubilación decente en la sociedad post-laboral

Francisco LOZANO LARES*

RESUMEN: La OIT ha adoptado diversas disposiciones legales que delimitan el marco jurídico internacional que constituye un nivel mínimo de protección por debajo del cual no puede hablarse de un sistema de jubilación decente. Dicho umbral de jubilación decente descansa sobre las siguientes directrices: universalidad de la cobertura de las pensiones de jubilación, fijación de la edad legal de jubilación en 65 años como regla general, carencia mínima de 10 años de residencia o 15 años de cotización o empleo, adecuación y suficiencia del importe de la pensión de jubilación para asegurar una condiciones de vida dignas, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de jubilación y responsabilidad general del Estado en el sostenimiento del sistema de pensiones de jubilación a través de una financiación colectiva y solidaria del mismo, la distribución equitativa de las cargas financieras y el control público de la gestión del sistema.

Palabras clave: Pensiones de jubilación, suficiencia prestacional, sostenimiento financiero.

SUMARIO: 1. La pensión de jubilación como derecho humano básico y como objetivo estratégico del programa de trabajo decente. 2. El marco jurídico internacional del derecho a la pensión de jubilación. 2.1. Universalidad de la cobertura de las pensiones de jubilación. 2.2. Fijación de la edad de jubilación en sesenta y cinco años como regla general. 2.3. Carencia mínima de diez años de residencia o quince años de cotización o empleo. 2.4. Adecuación y suficiencia del importe de las pensiones de jubilación para asegurar unas condiciones de vida dignas. 2.5. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de jubilación. 2.6. Responsabilidad general del Estado en el sostenimiento y financiación del sistema de pensiones de jubilación. 3. El sistema de pensiones de la era digital. 4. Bibliografía.

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo. Universidad de Málaga.

Decent Retirement in Post-Labour Society

ABSTRACT: The ILO has adopted a number of legal provisions that define the international legal framework that constitutes a minimum level of protection below which there can be no decent retirement system. This decent retirement threshold is based on the following guidelines: universality of retirement pension coverage, setting the legal retirement age at 65 as a general rule, a minimum lack of 10 years of residence or 15 years of contribution or employment, adequacy and sufficiency of the amount of the retirement pension to ensure decent living conditions, maintenance of the purchasing power of retirement pensions and the general responsibility of the State to support the retirement pension system through collective and solidarity financing, equitable distribution of financial burdens and public control of the management of the system.

Key Words: Retirement pensions, adequacy of benefits, financial support.

1. La pensión de jubilación como derecho humano básico y como objetivo estratégico del programa de trabajo decente

Si algo caracteriza el debate actual sobre el futuro de las pensiones es el excesivo sesgo economicista que el mismo ha acabado adquiriendo, hasta el punto de llegar a poner en tela de juicio que el derecho a una mínima seguridad de ingresos en la edad avanzada, el derecho a la pensión de jubilación, en definitiva, es uno de los derechos humanos fundamentales expresamente consagrados desde mediados del siglo pasado en los principales instrumentos y declaraciones internacionales de derechos humanos. El art. 22 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948](#)¹, sin ir más lejos, reconoce que «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social», expresión en la que, como es de sobra conocido, se integran las pensiones de jubilación. Por si hubiera alguna duda, el art. 25.1 del mismo texto indica más concretamente que toda persona tiene derecho, entre otros, al seguro de «vejez», puesto que el hecho de llegar a una edad avanzada suele entrañar el cese de la actividad laboral o profesional que se venía realizando, por lo que, de no existir esa renta de sustitución en la que consiste la pensión de vejez o jubilación, se estaría condenando a la miseria durante el último tramo de su vida a todas aquellas personas cuyos medios de subsistencia dependan exclusivamente del trabajo por cuenta ajena o propia.

Eso mismo pretende evitar también el Pacto Internacional de [Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 \(PIDESC\)](#)², cuando en su art. 9 indica de forma genérica que los «Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social», entre los que obviamente se encuentra el seguro de vejez. A diferencia de lo que sucede con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que es un «postulado normativo de los derechos humanos fundamentales», el PIDESC es, como la propia OIT ha venido a reconocer, un auténtico «tratado abierto a la firma y ratificación» que opera como un «instrumento esencial para dar forma a esos derechos humanos»³, de ahí que contenga, en palabras de un sector de la doctrina española, «mecanismos de control y aseguramiento de los derechos que se establecen en el mismo, bien a través de informes, bien a través de

¹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 diciembre 1948.

² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre 1966.

³ OIT, [Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, p. 12.

reclamaciones estatales o particulares ante el Comité de Derechos Humanos»⁴. El valor jurídico del PIDESC como norma internacional vinculante resulta indiscutible, por tanto, al menos para los países que lo hayan ratificado. Y en la actualidad son ya 167 los Estados Miembros de las Naciones Unidas que lo han ratificado⁵, comprometiéndose así ante la comunidad internacional a adoptar las medidas necesarias, «hasta el máximo de los recursos de que dispongan», para lograr la plena efectividad de los derechos consagrados en el mismo (art. 2.1), lo que además tendrán que garantizar «sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (art. 2.2).

La consideración de la seguridad social como un derecho humano fundamental implica que el debate en torno al sistema de pensiones no pueda plantearse en términos economicistas como ha venido haciéndose durante las últimas décadas, puesto que se trata de un derecho inalienable, indiscutible. Así, del mismo modo que no podemos plantearnos la viabilidad crematística del derecho a la vida, tampoco cabe cuestionarse la viabilidad económica del sistema de pensiones, que ha de ser garantizado en todo caso, lo que no quita obviamente que haya que debatir hasta la saciedad cuestiones como las condiciones económicas y jurídicas que son necesarias para establecer un sistema de pensiones digno o la fórmula financiera más idónea para garantizar el mantenimiento de un sistema de pensiones decente, justo y suficiente.

Partiendo de esa consideración de la seguridad social como un derecho humano básico, en la memoria del Director General de la OIT de 1999 sobre Trabajo Decente se indicaría gráficamente que «todo el mundo necesita un nivel mínimo de protección social y de garantía de los ingresos, determinado por la capacidad y el grado de desarrollo de su sociedad»⁶, de ahí que la protección social fuese concebida *ab initio* como uno de los cuatro pilares básicos del concepto de trabajo decente. Parece obvio, por tanto, que el establecimiento de un sistema de pensiones de jubilación, que es la prestación económica por antonomasia en materia de

⁴ M.Y. SÁNCHEZ-URÁN HAZAÑA, *Libre circulación y derechos de protección social: aspectos sustantivos y principios de coordinación entre sistemas nacionales de protección social*, ponencia al seminario internacional *Cooperación internacional y garantía de los derechos fundamentales*, Madrid, 9-13 febrero 2015.

⁵ Cfr. UN, *Status of Treaties*, Chapter IV, *Human Rights*, § 3, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

⁶ OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, 1999, p. 38.

protección social, ha de ser considerado como uno de los objetivos estratégicos que se persiguen con la implantación del paradigma de trabajo decente en la medida en que las pensiones de jubilación cumplen un «papel decisivo» para «garantizar la seguridad de los ingresos y el bienestar de las personas de edad»⁷.

Siendo todo ello claro, conviene plantearse seguidamente, en línea con lo que proponíamos en nuestro trabajo sobre la eficacia jurídica del concepto de trabajo decente⁸, si de la normativa internacional sobre las pensiones de jubilación cabe extraer unas líneas básicas que delimiten jurídicamente el contenido y alcance de esta faceta del concepto de trabajo decente. De ser posible su identificación, esas líneas maestras deberían servir, pues, como marco legal de referencia para los países que integran la comunidad internacional, siendo jurídicamente vinculantes para todos aquellos Estados que hayan ratificado los convenios de la OIT en los que dicho marco legal quede plasmado. No en vano, en un reciente informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que es la máxima autoridad técnica en materia de interpretación jurídica de esas normas internacionales, se afirmaba categóricamente que el «cuerpo de normas» en materia de protección social producido por la OIT constituía «una sólida base jurídica sobre la que se afirma el derecho humano a la seguridad social», determinando «el marco jurídico» por el que se regían los sistemas nacionales de seguridad social⁹.

Determinar de entre el vasto *cuerpo de normas* que integran la normativa de seguridad social de la OIT cuáles son las disposiciones que en concreto delimitan el marco jurídico internacional de las pensiones de jubilación no es tarea fácil, desde luego, puesto que equivale a identificar las normas en las que ha quedado reflejado el objetivo básico de conseguir una seguridad de ingresos para las personas que se encuentren en situación de necesidad al retirarse de la vida activa por razón de la edad. Pero como ya tuvimos ocasión de indicar en el trabajo citado sobre la eficacia jurídica del concepto de trabajo decente, y por las razones allí expuestas, las normas que perfilan el marco jurídico internacional de las pensiones de jubilación serían el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (102), y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes,

⁷ Tal como se reconoce en OIT, [*Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*](#), 2017, p. 74.

⁸ F. LOZANO LARES, [*La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente*](#), en [*esta Revista*](#), 2016, vol. 4, n. 4, pp. 1-36.

⁹ OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, p. 6.

1967 (128). A diferencia de otros convenios de seguridad social de la OIT, como el Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1925 (48), que tienen una finalidad meramente *coordinadora*, limitándose por ello mismo a ofrecer soluciones concretas a los problemas de protección social de los trabajadores migrantes¹⁰, los dos convenios citados presentan la particularidad de tener un carácter netamente *armonizador*, siendo su objetivo básico no ya el de regular las relaciones de seguridad social entre los Estados firmantes sino el de delimitar el contenido y alcance de la seguridad social, promoviendo el desarrollo de las legislaciones nacionales en este ámbito.

Junto a esos dos convenios *técnicos* de carácter imperativo, también habría que tener en cuenta lo dispuesto en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (202), pese a tratarse de una norma de *soft law* que solo contiene principios orientativos que no entrañan imposición a los Estados miembros de la OIT. Conviene tener en cuenta a este respecto que dicha Recomendación es la norma armonizadora de seguridad social más reciente elaborada en el seno de la OIT tras 45 años de silencio normativo y la primera dictada bajo el paraguas del paradigma de trabajo decente, tal como reconocería el Grupo Consultivo encargado de redactar el informe que serviría de base para su aprobación, donde quedó indicado que el concepto de *Piso de Protección Social* estaba «estrechamente relacionado con la Agenda de Trabajo Decente»¹¹. Dado el tiempo transcurrido desde 1952, fecha de aprobación del principal convenio de la OIT en materia de seguridad social, esta Recomendación sobre pisos de protección social resulta sumamente esclarecedora a la postre para valorar la vigencia real de lo estipulado a mediados de la década del siglo pasado. En este sentido, la Recomendación de 2012 sobre los pisos de protección social indica en su exposición de motivos que el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social conserva «toda su pertinencia» como instrumento de referencia para los sistemas de seguridad social, de ahí que la propia Recomendación se presente como un *complemento* de las normas de la OIT en materia de seguridad social que proporciona «orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social».

¹⁰ De ese tenor son también los siguientes convenios de la OIT: Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (97); Convenio sobre la igualdad de trato, 1962 (118); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1974 (143); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (157).

¹¹ OIT, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, 2011, p. XXVI.

2. El marco jurídico internacional del derecho a la pensión de jubilación

Para apreciar adecuadamente la significación jurídica del Convenio 102, conviene comenzar analizando su auténtica dimensión histórica. Como reconoce la propia Comisión de Expertos de la OIT, se trata de la principal disposición jurídica de la “segunda generación” de normas de seguridad social que, pese al tiempo transcurrido desde su aprobación, aún sigue conservando toda su vigencia e importancia. Así, a diferencia de las normas de la primera generación, que fueron aprobadas entre 1919 y 1939 y se «inspiraron principalmente en el concepto de “seguro social”», las normas de la segunda generación, que van desde 1944 a 1964, «se adoptaron en la era de la seguridad social», un concepto novedoso por aquellas fechas con el que se pretendía superar la visión precedente mediante la implantación de un sistema de protección social de alcance universal basado no tanto en el aseguramiento de determinados riesgos sociales sino en la más amplia noción de cobertura del estado de necesidad, de ahí que se contemplara también el establecimiento de prestaciones de asistencia social «para quienes no estuviesen amparados por el seguro social»¹².

Nacido en el contexto histórico de posguerra y bajo ese nuevo enfoque institucional, el Convenio sobre la seguridad social de 1952 acabaría convirtiéndose en la norma internacional de seguridad social por excelencia no ya solo porque fuese el texto más completo de los aprobados por la OIT hasta entonces sino, sobre todo, porque en él se vino a establecer el denominado *ideal de cobertura* o nivel mínimo de protección social que los Estados firmantes del Convenio se comprometían a instaurar en el territorio bajo su soberanía mediante la implementación de un sistema de Seguridad Social que abarcara todo el conjunto de eventualidades y prestaciones previstas en el mismo, sistema que se iría implantando gradualmente hasta alcanzar a toda la población. Hay que tener en cuenta que las prestaciones contempladas en el Convenio 102 de la OIT representaban las nueve grandes ramas de la seguridad social que, aún hoy, siguen siendo los campos de acción básicos de cualquier sistema de protección social moderno; a saber: *Asistencia Médica* (Parte II), *Prestaciones Monetarias de Enfermedad* (Parte III), *Prestaciones de Desempleo* (Parte IV), *Prestaciones de Vejez* (Parte V), *Prestaciones en Caso de*

¹² OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), cit., pp. 9-11.

Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional (Parte VI), *Prestaciones Familiares* (Parte VII), *Prestaciones de Maternidad* (Parte VIII), *Prestaciones de Invalidez* (Parte IX) y *Prestaciones de Sobrevivientes* (Parte X).

Pese a lo que pudiera deducirse de ese completo listado de situaciones susceptibles de protección social, el Convenio 102 de la OIT no fue la *norma avanzada* que sus promotores venían barajando para los países que ya contaban con sistemas de protección social perfeccionados, norma que nunca llegó a adoptarse, sino la «norma “mínima” destinada a los países menos desarrollados que desearan dotarse de sus propios sistemas nacionales de seguridad social»¹³. Así quedaba reflejado, desde luego, en su propia auto-calificación como “norma mínima”, y eso explica asimismo la flexibilidad con que fue concebido su régimen de ratificaciones, pues según lo dispuesto en el art. 2 del Convenio 102 de la OIT bastaba con comprometerse a instaurar al menos tres de las nueve prestaciones reguladas en el mismo para que este entrara en vigor en el Estado miembro de que se tratara. Este requisito mínimo de ratificación, así como otras muchas cláusulas de flexibilidad establecidas en esta norma, como la relativa a la autorización de excepciones temporales para los países en desarrollo, que fueron establecidas con la finalidad de «permitir el cumplimiento gradual del objetivo de cobertura universal»¹⁴, no parece sin embargo que hayan conseguido su objetivo de lograr una generalizada [ratificación del Convenio 102 de la OIT](#)¹⁵, puesto que hoy por hoy solo lo han ratificado 55 de los, si no nos fallan las cuentas, 194 Estados que componen actualmente la comunidad internacional.

En cualquier caso, ese relativamente escaso número de ratificaciones no le resta un ápice de su trascendencia jurídica, puesto que este Convenio de la OIT introduciría por vez primera disposiciones de derecho internacional «que fijaban niveles cuantitativos de protección social básica, así como requisitos estadísticos en cuanto a la cobertura mínima de la población y el monto de las prestaciones»¹⁶, quedando establecido así el «marco normativo mínimo, jurídicamente vinculante, para el diseño, la medición y el desarrollo de los sistemas de seguridad social en todo el mundo»¹⁷. Marco normativo cuyo valor referencial no ha hecho sino crecer con el paso del tiempo, sirviendo como base jurídica de partida no ya sólo para la implementación de sistemas nacionales de seguridad social sino también

¹³ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹⁵ España lo ratificó por Instrumento de 29 junio 1988, aceptando las partes II a IV y VI.

¹⁶ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 27.

¹⁷ Así lo reconoce la Comisión de Expertos de la OIT en OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 27, nota 35.

para la aprobación de otras normas internacionales con un nivel más elevado de protección social, como el Código Europeo de Seguridad Social adoptado en 1964 en el seno del Consejo de Europa con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo¹⁸.

El Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (128), pertenece ya, por su parte, a las normas de la *tercera generación*, aprobadas entre 1965 y 1988, que perseguían «la consolidación de los sistemas de seguridad social y la elevación del nivel de protección en términos de población cubierta y de cuantía y tipo de prestaciones»¹⁹. Como cabe deducir de lo expuesto anteriormente, al tratarse de una norma más *avanzada* que las precedentes, el número de [ratificaciones del Convenio 128](#) es bastante más parco aún que el del Convenio 102, habiendo sido ratificado por tan sólo 17 Estados. Si tenemos en cuenta, no obstante, que el Convenio 128 de la OIT completa lo dispuesto en el Convenio 102 a efectos de prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, reagrupando en una sola disposición las tres ramas que deberían configurar todo sistema nacional de pensiones, esa frustrante cifra de ratificaciones tampoco va a resultar significativa a los efectos de este estudio, en el que pretendemos identificar no ya el grado de aceptación del marco normativo internacional de las pensiones de jubilación, que es una cuestión de naturaleza política, sino su contenido y alcance jurídicos.

Pero antes de entrar en ese análisis, aún habría que resaltar un dato histórico sumamente relevante a nuestro juicio como es el hecho de que a partir de 1967, fecha de adopción del Convenio 128 de la OIT, no se hayan adoptado más normas internacionales en materia de pensiones que sean jurídicamente vinculantes, ya que el último instrumento internacional adoptado en el seno de la OIT relacionado con la seguridad social, la Recomendación de 2012 sobre los pisos de protección social, es una disposición de *soft law* que, como ya hemos indicamos, no establece imposiciones legales ni puede ser considerada, por ello mismo, como la inauguradora de esa *cuarta generación* de normas internacionales de seguridad social que no parece que tenga visos de materializarse a corto plazo. Se constata así la existencia de un vasto período de inactividad normativa que viene a coincidir básicamente con el advenimiento de la sociedad post-industrial y cuya razón de ser se encuentra «muy probablemente», en palabras de la propia Comisión de Expertos de la OIT, «en la retirada general del Estado del Bienestar, que traspasó gran

¹⁸ *Vid.* COUNCIL OF EUROPE, [Details of Treaty No. 048, European Code of Social Security](#).

¹⁹ OIT, [La seguridad social y la primacía del derecho](#), cit., p. 12.

parte de sus responsabilidades sociales al sector privado, a los mercados financieros y a la propia iniciativa de los beneficiarios»²⁰.

Como resultado de esa inacción legal, el marco normativo actual de las pensiones de jubilación a nivel internacional sigue siendo prácticamente el mismo que quedó instaurado, por no decir fosilizado, hace más de 65 años, por lo que difícilmente podrá decirse que las líneas básicas que ahora identificaremos constituyen unas previsiones jurídicas demasiado exigentes para cualquier Estado con una economía mínimamente desarrollada.

2.1. Universalidad de la cobertura de las pensiones de jubilación

En relación con el ámbito subjetivo de protección de las pensiones de jubilación, el art. 27 del Convenio 102 de la OIT parece limitar su aplicación a determinadas categorías de personas si nos atenemos a su exclusivo tenor literal. Así, sin perjuicio de la cláusula de flexibilidad contenida en el apartado *d*, dirigida a los países cuya economía esté insuficientemente desarrollada, el precepto exige con carácter general que las «personas protegidas» por las prestaciones de vejez «deberán comprender»: «(a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; (b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; (c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos».

Si bien es verdad que el establecimiento de esos porcentajes del 50 y el 20% en relación con los trabajadores por cuenta ajena y el resto de la población activa, respectivamente, induce a pensar en una especie de acotación de la población protegida por las pensiones de jubilación, lo cierto es que no era esa su finalidad sino la de introducir un cierto margen de flexibilidad que estimulara a los Estados a aceptar esta parte del Convenio mediante su aplicación progresiva. La propia Comisión de Expertos de la OIT ha indicado a este respecto que, «en un afán evidente de flexibilidad», el legislador internacional había evitado «recurrir a concepciones estrictamente jurídicas para definir a las personas protegidas», de ahí que se hubiera preferido establecer varios criterios estadísticos que ofrecieran a los gobiernos la posibilidad de elegir, a la hora de evaluar su campo de aplicación, entre tomar como «referencia

²⁰ *Ibidem*, p. 13.

bien a los trabajadores asalariados, a la población económicamente activa o a los residentes», correspondiendo así a los Estados «decidir cuál de dichos criterios entienden aplicar»²¹.

Hay que tener en cuenta, además, algo tan sumamente significativo como el hecho de que el precepto no aluda a la *nacionalidad* como criterio de delimitación de su ámbito subjetivo de protección sino que hace referencia a los *asalariados*, a la *población económicamente activa* y a los *residentes*, lo que, analizado en su contexto histórico, implicaba la extensión de la cobertura de las pensiones de jubilación a todas las capas sociales y no solo a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, como se venía haciendo hasta entonces a través de la técnica del seguro social. En realidad, esa configuración de la población protegida en tres grandes categorías opcionales venía a ser el reflejo jurídico de lo estipulado en la Recomendación de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida (67), instrumento plenamente vigente, cuyos principios básicos adquirirían carácter obligatorio a través del Convenio 102 de la OIT, y donde, según la propia Comisión de Expertos, quedó asentada «la nueva doctrina de la universalidad como base para el desarrollo de la seguridad social»²². Universalidad que se pretendía conseguir mediante la extensión, por un lado, del seguro social a todos los trabajadores, ya fuesen asalariados o trabajadores independientes, y tanto en las zonas urbanas como rurales, y a través de la instauración e implementación, por otro lado, de la asistencia social, que la citada Recomendación definiría por primera vez como «un complemento del seguro social, por cuyo intermedio se extendía la protección a la población vulnerable y desvalida»²³.

Siguiendo esas directrices, el art 27 del Convenio 102 de la OIT venía, pues, a otorgar carácter vinculante a esa dinámica universalizadora, haciendo extensivo el derecho a la pensión de jubilación tomando como referencia a los trabajadores por cuenta ajena, al resto de la población activa, donde lógicamente quedaban incluidos tanto los trabajadores autónomos como las personas desempleadas²⁴, o bien a *todos* los demás

²¹ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 76ª reunión, 1989, p. 21 (estudio relativo al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (102); al Convenio 128) y a la Recomendación 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967, en lo que se refiere a las prestaciones de vejez).

²² OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 19.

²³ *Ibidem*, p. 20.

²⁴ Que el término “población económicamente activa” abarca también a los desempleados es algo sobre lo que la propia Comisión de Expertos de la OIT se ha pronunciado afirmativamente. *Vid.*, al respecto, OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 23.

residentes sin recursos económicos suficientes no amparados por el seguro social de vejez, entre quienes sin duda se encontrarían, además de las personas indigentes, quienes hubieran pasado su vida trabajando en la economía informal e incluso los extranjeros que se encontraran legalmente en el país de acogida²⁵. La finalidad del precepto no era otra, por tanto, que la de establecer la universalidad de la cobertura de las pensiones de jubilación de forma progresiva, de ahí su redacción flexible, por la sencilla razón de que, como diría la Comisión de Expertos de la OIT, la seguridad social en su conjunto no constituía «la aspiración de una única clase social, determinadas categorías profesionales o grupos desfavorecidos», sino que satisfacía «las necesidades de todos los trabajadores y de sus familias, y como derecho humano, las de toda la población»²⁶.

La implantación progresiva de la cobertura universal de las pensiones de jubilación se vería confirmada poco después con las ampliaciones efectuadas por el Convenio 128 de la OIT, cuyo art. 16 abarcaría ya a «todos los asalariados, incluidos los aprendices» (a); a categorías determinadas del resto de la población activa que constituyera, «por lo menos, el 75 por ciento de toda la población económicamente activa» (b); así como a «todos los residentes, o a los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos» (c). En esa misma línea, la Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (131), que venía a complementar el Convenio 128 de la OIT, pediría a todo Estado miembro que extendiera, «por etapas si fuere necesario», la legislación sobre la pensión de vejez a las personas cuyo empleo fuese de carácter ocasional, así como a «todas las personas económicamente activas» (art. 2). Pese a su carácter no vinculante, esta disposición de *soft law* tiene un valor interpretativo de primer orden para avalar esa pretensión universalista del legislador internacional que venimos comentando.

El principio de universalidad del derecho a la seguridad de ingresos en la tercera edad volvería a ser reafirmado en la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, donde quedaría expresada «la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización» y que ha sido considerada como «la tercera gran declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la

²⁵ El término “residente” no se extiende, en cambio, a los extranjeros en situación *irregular* en el país de inmigración, tal como se indica en OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., p. 22.

²⁶ OIT, [La seguridad social y la primacía del derecho](#), cit., p. 139.

OIT en 1919»²⁷. Así, entre los principios enunciados en esa significativa Declaración se encontraría «la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección»²⁸, quedando perfilada así la denominada *dimensión horizontal* de la estrategia de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social. Estrategia de universalización que, tras la consagración jurídica del derecho a las pensiones de jubilación de todos los trabajadores, tanto asalariados como autónomos, pretende dar un paso más encaminado a la implantación de «un régimen de seguridad social de carácter no contributivo» entre cuyas cuatro garantías esenciales estaría la de que «todos los residentes de la tercera edad [...] deben tener seguridad de ingresos, al menos a nivel del umbral oficial de pobreza del país, mediante la percepción de pensiones específicas»²⁹.

El principal fruto normativo, por ahora, de esa estrategia de universalización de la seguridad social, en general, y del derecho a la pensión de jubilación, en particular, ha sido la Recomendación de 2012 sobre los pisos de protección social, donde se pide a todos los Estados Miembros de la OIT que apliquen el «principio de universalidad de la protección, basada en la solidaridad social» (art. 3.a), lo que implica la necesidad de implantar unos «pisos nacionales de protección social» que comprendan, entre otras garantías básicas, la relativa a una «seguridad del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional» (art. 5.d). Para la consecución de ese objetivo la Recomendación es sumamente flexible y apenas si impone condiciones, entendiendo que los Estados podrán suministrar «prestaciones de vejez» como estimen conveniente en función del contexto nacional, pero combinando del modo más eficaz y eficiente «regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo» (art. 9.3).

Parece claro, por tanto, que una interpretación sistemática del conjunto de

²⁷ Las otras dos grandes declaraciones previas serían la Declaración de Filadelfia de 1944 y la Declaración de la OIT relativa a los derechos y principios fundamentales en el trabajo de 1998. *Vid.* OIT, [Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa](#), 2008, p. 1 (adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión).

²⁸ Así como «la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos».

²⁹ OIT, [La seguridad social y la primacía del derecho](#), cit., p. 141.

normas que se ocupan de la materia conduce necesariamente a la consideración, sin ningún género de dudas, de que la primera exigencia jurídica establecida por la normativa internacional de seguridad social en relación con las pensiones de jubilación es su cobertura universal, que puede articularse a través de diversas vías que, en su conjunto, entrañan la instauración de dos niveles de protección, uno contributivo, de ámbito profesional, y otro no contributivo o asistencial, destinado a cubrir las lagunas o insuficiencias del nivel profesional.

2.2. Fijación de la edad de jubilación en sesenta y cinco años como regla general

Como es sabido, y así lo indica de forma expresa el art. 25.1 del Convenio 102 de la OIT, la contingencia de jubilación consiste en «la supervivencia más allá de una edad prescrita». Pues bien, a la hora de establecer un límite de edad a partir del cual se puede ejercer el derecho a la pensión de jubilación, el art. 25.2 del Convenio 102 de la OIT es sumamente preciso cuando establece que la edad prescrita «no deberá exceder de sesenta y cinco años». Bien es cierto, que acto seguido introduce un cierto margen de flexibilidad al autorizar a «la autoridad competente» para fijar una edad más elevada, «teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate».

Parece obvio que con esa autorización no se está dando carta blanca para fijar la edad de jubilación por encima de los sesenta y cinco años con carácter discrecional sino todo lo contrario, puesto que solo podrá elevarse la edad de jubilación cuando la *capacidad de trabajo* de las personas mayores de sesenta y cinco años así lo permita. De ese modo, entre las diversas razones que justificarían la determinación legal de una edad a partir de la cual se adquiere el derecho a pensión de jubilación, como serían la compensación por los servicios prestados y el derecho al descanso, parece que acabó prevaleciendo la idea de la «presunción de invalidez», basada en el hecho de que, «a cierta edad, las facultades físicas y mentales del trabajador se ven mermadas, por lo que no sería justo obligarle a continuar sus actividades profesionales»³⁰. Ahora bien, determinar la capacidad laboral de una persona no es tarea fácil, puesto que, además de la edad, ello dependerá de un sinfín de factores personales, sociales y medioambientales como, por ejemplo, la cualificación profesional del trabajador, su grado de satisfacción laboral, la penosidad e

³⁰ OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 39.

insalubridad del medio ambiente laboral o el nivel de desarrollo del sistema sanitario del país donde se ejerza la actividad profesional. La capacidad de trabajo no parece, pues, la variable más idónea para servir de fundamento a la elevación de la edad de jubilación porque presenta unos rasgos tan subjetivos que casi podría decirse que cada persona individualmente considerada tiene su particular capacidad de trabajo, máxime si tiene una edad avanzada. Y si en el ámbito de las prestaciones contributivas no resulta demasiado apropiada para justificar la introducción de excepciones a la regla general de los sesenta y cinco años, en el caso de las prestaciones no contributivas resulta completamente inoperante, puesto que en este segundo nivel de protección la capacidad de trabajo no tiene significación alguna.

Quizás por ello, ante la práctica imposibilidad de utilizar la capacidad de trabajo como criterio justificativo para introducir excepciones a la regla general de los sesenta y cinco años, el legislador internacional volvería a retomar en 1967 la idea, barajada ya durante las discusiones preparativas del Convenio 102 de la OIT, de fundamentar la elevación de la edad de jubilación en «criterios respaldados por estadísticas justificativas»³¹. Así, el art. 15.2 del Convenio 128 de la OIT, apelando a otras variables más objetivas u objetivables que, además, podrían ser más susceptibles de control por parte de los órganos competentes de la OIT, acabaría indicando que la edad de jubilación podría elevarse por encima de los sesenta y cinco años en función de «criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos».

A nadie se le oculta, desde luego, que una pirámide poblacional invertida, por ejemplo, con una base cada vez más estrecha en comparación con los grupos etarios superiores, debido al envejecimiento progresivo de la población, podría ser considerado como uno de esos *criterios demográficos* que justificarían la elevación de la edad de jubilación más allá de los sesenta y cinco años. Ahora bien, tampoco conviene desconocer que la

³¹ *Ibidem*, p. 40, donde la Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones hace la siguiente indicación: «Cabe observar que el texto preparado por la Oficina a raíz de la primera discusión en la Conferencia preveía la posibilidad de autorizar una edad superior a los 65 años “a condición de que el número de residentes que hayan alcanzado esa edad no sea inferior al 10 por ciento del número total de residentes mayores de 15 años que no hayan alcanzado la edad en cuestión”. Este proyecto de texto tendía a contemplar la situación de los países en los que la esperanza de vida es muy alta y, en los que por consiguiente, una gran proporción de las personas de edad pueden considerarse aptas para el trabajo. No obstante, en aras de flexibilidad, la Conferencia adoptó un texto en el que se renunciaba a esa justificación de orden estadístico, manteniendo únicamente la idea subyacente de la capacidad de trabajo de “las personas de edad avanzada”».

demografía es una ciencia estadística que opera con variables, y que la estructura de cualquier población humana no es una constante sino la descripción temporal de una colectividad determinada en un momento determinado³², por lo que es posible corregir los desequilibrios demográficos que vayan surgiendo mediante la implementación de otro tipo de medidas menos gravosas para las personas de edad como las políticas de fomento de la natalidad o la regularización de una mayor tasa de inmigrantes, lo que entraña consecuencias económicas y sociales de gran calado, de ahí que las razones demográficas no basten por sí solas para justificar la elevación de la edad de jubilación. Nadie discute, por otro lado, que la esperanza de vida, junto a otras variables como «la tasa de actividad de las personas de edad», son criterios a tener en cuenta a la hora de establecer la edad de jubilación, como la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT reconocería en su informe sobre la protección de la vejez del año 1989³³. Pero la propia Comisión de Expertos dejaría bien claro en ese mismo informe que había *toda una serie de consideraciones* que se oponían a las argumentaciones de quienes, ya por esas fechas, venían defendiendo que «al aumentar la esperanza de vida al mismo tiempo que el nivel de vida, los trabajadores deberían poder permanecer más tiempo en actividad». Entre las razones apuntadas para rechazar ese tipo de argumentaciones se encontraba, en primer lugar, el hecho de que «un aumento general de la edad que da derecho a pensión inevitablemente tendría repercusiones negativas en las oportunidades de empleo de los trabajadores más jóvenes», a lo que se unía, además, una evidencia tan obvia como la de que la elevación de la esperanza de vida no es «necesariamente un fenómeno universal» sino que, antes al contrario, era bastante probable «que esta elevación no afecte de igual manera dentro de un mismo país a las diferentes categorías de trabajadores», habiéndose comprobado que incluso en los países industrializados había muchos trabajadores que antes de cumplir la edad de sesenta y cinco años se veían «obligados a interrumpir su actividad por razones de salud»³⁴. De hecho, algunos economistas han puesto de manifiesto que aún hoy «los años de vida de una persona dependen de su clase social», llegándose a constatar que «un burgués vive diez años más que un trabajador no cualificado con más de dos años en paro»³⁵. En

³² «Demografía» es, según el [Diccionario de la RAE](#), el «Estudio estadístico de una colectividad humana, referido a un determinado momento o a su evolución».

³³ OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., p. 41.

³⁴ *Ibidem*, p. 133.

³⁵ V. NAVARRO, J. TORRES LÓPEZ, *Lo que debes saber para que no te roben la pensión*, Espasa, 2013, p. 93.

semejantes condiciones, proceder a una elevación generalizada de la edad de jubilación, sin tener en cuenta la menor esperanza de vida de muchos trabajadores, equivaldría, por tanto, a pedirles que pierdan toda esperanza de llegar a disfrutar la pensión de jubilación pero que no por ello dejen de seguir financiando con sus cotizaciones las pensiones de las personas más acomodadas que, gracias a su nivel de vida, vivirán muchos más años.

Por estas razones de evidente justicia social no pueden ser tomadas en consideración argumentaciones tan simplistas, por utilizar un adjetivo suave, como las que se vienen esgrimiendo desde determinados círculos empresariales y financieros durante los últimos años, que ven en el aumento de la esperanza de vida un motivo suficiente para exigir una elevación generalizada de la edad de jubilación, pidiendo a los trabajadores que permanezcan más tiempo en activo por ese mero hecho de carácter demográfico.

En cuanto a los *criterios económicos*, cabe imaginar que la llegada de un período de crisis económica o financiera, con la consecuente reducción de ingresos en materia de cotizaciones e impuestos que llevaría aparejada, también podría inducir a pensar en la elevación de la edad de jubilación como una medida de política económica que contribuyera a la reducción del gasto público. Claro que eso equivaldría a olvidar que la sucesión de ciclos económicos expansivos y recesivos es consustancial al modelo capitalista que ha acabado imponiéndose a nivel mundial, por lo que también en este caso estaríamos ante una situación coyuntural que podría ser compensada con otras medidas de política económica, como el aumento de la inversión estatal o la reducción del gasto público en partidas de menor impacto social. Conviene recordar a este respecto lo acaecido a mediados de la década de 1990, cuando los técnicos de la OIT constataron que las preocupaciones gubernamentales se venían centrando durante los últimos años en el control y la racionalización de los recursos de la seguridad social, efectuando reformas al amparo de esa argumentación economicista que, entre otras medidas, incluían «un aumento de la edad de admisión a la jubilación»³⁶. La Comisión de Expertos de la OIT criticaría severamente este tipo de reformas por la incidencia que tenían sobre el bienestar de la población así como por no tener en consideración los intereses de las personas protegidas, de ahí que acabara concluyendo que «no debería procederse apresuradamente a reformas sustanciales para dar respuesta a presiones financieras» sino que «tales cambios deberían tener debidamente en cuenta, en todos los casos,

³⁶ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 4.A)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión, 1996, p. 20.

las normas internacionales en la materia»³⁷. Estas normas internacionales, como hemos visto, exigen que los criterios demográficos, económicos y sociales se han de valorar conjuntamente, sin que cada uno de ellos por separado sea suficiente por sí solo para justificar una elevación de la edad de jubilación, tal como se deduce del uso por parte del legislador internacional de la conjunción copulativa “y”, pues de haber querido otra cosa le hubiera bastado con utilizar la disyuntiva “o” en la relación de criterios del art. 15.2 del Convenio 128 de la OIT.

En cualquier caso, dado que tanto los criterios demográficos como los económicos no tienen carácter permanente *per se*, las medidas de elevación de la edad de jubilación que se hubieran podido adoptar a su amparo dejarían de estar justificadas cuando el desequilibrio demográfico fuese corregido o en cuanto se hubiese superado la situación económica crítica, por lo que dichas medidas han de ser consideradas como plenamente reversibles para que, a nuestro juicio, se ajusten a lo dispuesto en el art. 15.2 del Convenio 128 de la OIT.

Más difícil resulta intuir qué tipo de *criterios sociales* podrían justificar una elevación de la edad de jubilación por encima de los sesenta y cinco años, puesto que el legislador internacional solo hace referencia implícita a este tipo de consideraciones cuando prescribe la reducción de la edad de jubilación para las personas ocupadas en trabajos penosos e insalubres. No obstante, con esa referencia jurídica, cuya *importancia social* fue destacada en los trabajos preparatorios del Convenio 128 de la OIT³⁸, podría llegar a argumentarse *a sensu contrario* que una progresiva mejora de las condiciones de vida y trabajo que contribuyera a un alto grado de satisfacción laboral, sí que justificaría, incluso con la aquiescencia de los propios interesados, una prolongación de la vida activa cuando el trabajo resultara altamente gratificante y la experiencia profesional fuese un valor añadido tanto para la empresa como para la sociedad en su conjunto. Claro que no sería equitativo hacer lo mismo en otros sectores de actividad donde la precariedad de las condiciones de trabajo provocaran un desgaste prematuro del organismo y una disminución no ya solo de la longevidad laboral sino incluso de la esperanza de vida de las personas ocupadas en dichas actividades, de ahí que el propio legislador internacional haya suprimido esa posibilidad exigiendo que la edad de jubilación fijada «deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosas o insalubres a los efectos de la

³⁷ *Ibidem*, p. 21.

³⁸ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 41.

prestación de vejez» (art. 15.3 del Convenio 128 de la OIT).

Parece evidente, pues, que este tipo de consideraciones de índole social pueden ser utilizadas, dependiendo de la situación individual de cada trabajador, bien para habilitar la postergación de la vida activa o, por el contrario, para imponer una anticipación de la edad de jubilación. A lo primero apunta indirectamente el art. 26.3 del Convenio 102 de la OIT cuando autoriza al legislador nacional para «suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas»³⁹. Si tenemos en cuenta que la pensión de jubilación está concebida como una renta de sustitución que vendría a compensar la pérdida del salario derivada del cese en el trabajo al alcanzar la edad de jubilación (o una renta de subsistencia en el caso de las pensiones de vejez no contributivas), resulta lógico suspender la prestación a que se tendría derecho si no se produce el cese efectivo en el trabajo. Ahora bien, antes que una sanción a la persona que decida seguir trabajando voluntariamente mas allá de la edad de jubilación, lo que el legislador internacional estaría introduciendo con esa previsión es la concesión de un cierto margen de elección de la edad a la que cada persona, «en función de su estado de salud y de sus preferencias personales», decida solicitar la pensión de jubilación, lo que, como señalara la Comisión de Expertos, estaría en consonancia con lo previsto en la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (162)⁴⁰, cuyo art. 21 aconseja la adopción de medidas tendentes a garantizar que «el paso de un trabajador a la situación de retiro se efectúe voluntariamente», haciendo «flexible la edad de admisión a la prestación de vejez». No en vano la propia Comisión de Expertos se encargaría de hacer hincapié en que «la edad que da derecho a pensión no es sinónimo de la edad de jubilación, es decir, aquella en que el trabajador decide cesar su actividad profesional o en que debe dejar el empleo»⁴¹. O sea, que el legislador internacional ha concebido el establecimiento de la que podríamos calificar como *edad legal de jubilación* no como un imperativo jurídico sino como un derecho del trabajador que aparece articulado en torno a un límite objetivo a partir del cual aquél puede solicitar la prestación que le corresponda.

³⁹ O reducirlas, en su caso, cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito. Por su parte, también las prestaciones no contributivas pueden quedar reducidas «cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito» (inciso final del art. 26.3 del Convenio 102 de la OIT).

⁴⁰ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 134.

⁴¹ *Ibidem*, p. 133.

En lo que respecta, por su lado, a la reducción de la edad legal de jubilación cuando el trabajo desempeñado provoque un envejecimiento prematuro, resulta claro que el art. 15.3 del Convenio 128 de la OIT deja en manos del legislador interno la determinación de las *labores* que han de ser consideradas como penosas o insalubres. Pero ello no quiere decir que esa concreción legal sea una *conditio sine qua non* para que se torne operativa la necesidad de anticipar la edad de jubilación, puesto que esta medida, como indica la Comisión de Expertos, «tiene un alcance más amplio que la mera referencia a las labores penosas e insalubres», abarcando también otro tipo de consideraciones como el hecho de que las personas de edad avanzada que aún no hayan cumplido los sesenta y cinco años tengan una incapacidad no imputable al desarrollo del trabajo, se encuentren en una situación de desempleo involuntario de larga duración o resulte aconsejable por otros «motivos sociales»⁴². En cualquier caso, haya o no una determinación expresa de los trabajos considerados como penosos o insalubres a efectos de anticipación de la edad de jubilación, parece claro, a nuestro juicio al menos, que el legislador interno debe reducir la edad legal de jubilación tanto en el caso de discapacidades individuales que disminuyan la esperanza de vida como en relación a determinados colectivos profesionales cuyas precarias condiciones de vida y trabajo así lo exijan, contando para ello con un amplio abanico de posibilidades que pueden ir desde la fijación de una edad prescrita inferior a sesenta y cinco años a fórmulas de jubilación progresiva basadas en pensiones parciales que permitan a los trabajadores un acortamiento paulatino de su carga de trabajo en los últimos años de su vida activa sin un descenso demasiado brusco de sus ingresos.

Lógicamente, este tipo de prejubilaciones pueden tener un cierto impacto sobre el mercado de trabajo si van acompañadas de medida paralelas de sustitución progresiva de los trabajadores que se jubilan por personas desempleadas, pero hay que advertir, no obstante, que estas prejubilaciones no deberían tener como finalidad primordial su uso como medidas de política de empleo sino la introducción de un cierto grado de individualización de la edad de jubilación, de modo que las personas que cumplan las condiciones prescritas puedan elegir entre varias opciones en función de sus circunstancias sociales o personales. Hay que tener en cuenta a este respecto que la utilización de las pensiones de jubilación «a guisa de instrumento de la política de empleo» ha llegado a ser cuestionada

⁴² Tal como contempla expresamente el art. 6 de la Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (131). *Vid.*, sobre todo ello, OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., pp. 42-43, de donde procede la frase entrecorillada.

por la Comisión de Expertos de la OIT porque, entre otras razones, no hay «la menor garantía de que los empleos que queden liberados gracias a las jubilaciones anticipadas sean ocupados por personas desempleadas y no se supriman simplemente a raíz de medidas de racionalización»⁴³.

En resumen, la determinación de una edad legal de jubilación ha sido concebida como un derecho del trabajador, quedando fijada en sesenta y cinco años con carácter general y resultando incuestionable que su elevación por encima de ese límite legal no tiene carácter discrecional sino que ha de ser una medida absolutamente excepcional, puesto que, además de su lógica reversibilidad, solo puede ser introducida: a) cuando confluyan simultáneamente los tres tipos de criterios jurídicamente previstos (demográficos, económicos y sociales); b) cuando dichos criterios sean *apropiados* y no de cualquier entidad o naturaleza; c) cuando se encuentren plenamente justificados por *datos estadísticos*, lo que obviamente exige un previo estudio en profundidad, por expertos independientes, de la situación *crítica* que justificara la medida; y d) sin que en ningún caso pueda implicar una elevación generalizada de la edad de jubilación de toda la población activa, puesto que lo prohíbe expresamente el art. 15.3 del Convenio 128 de la OIT.

2.3. Carencia mínima de diez años de residencia o quince años de cotización o empleo

A diferencia de otras prestaciones económicas de seguridad social, como las derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a las que se accede sin necesidad de más requisitos que el hecho de la materialización de la contingencia cubierta, el derecho a pensión de jubilación no es incondicionado sino que está sujeto al cumplimiento de un determinado período de cotización, empleo o residencia que el legislador internacional denomina como «período de calificación mínimo». Este requisito de *carencia*, como es conocido por la doctrina iuslaboralista, aparece regulado en el art. 29.2 del Convenio 102 de la OIT en los siguientes términos⁴⁴: cuando la concesión de la prestación de vejez «esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida por lo menos: (a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de

⁴³ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 133.

⁴⁴ Cuya redacción sería reproducida en términos prácticamente idénticos en el art. 18.2 del Convenio 128 de la OIT.

conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o (b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo».

No puede decirse, desde luego, que el precepto sea de fácil intelección, y no habría forma de entenderlo adecuadamente si no se pone en correlación con lo establecido en el art. 29.1 del Convenio 102⁴⁵, donde el legislador internacional viene a estipular, como luego veremos al ocuparnos de la fijación de su cuantía, que «deberá garantizarse» el importe completo de la pensión de jubilación que resulte de las reglas de cálculo previstas en el art. 28 del Convenio 102⁴⁶, cuando «la persona protegida» haya cumplido «un período de calificación que podrá ser de treinta años de cotización o de empleo, o de veinte años de residencia». Lógicamente, si el importe completo de la pensión de jubilación requiere treinta años de cotización o de empleo, cuando solo puedan acreditarse quince años de cotización o de empleo, que es la mitad del período máximo de calificación, la cuantía a obtener tendrá que ser inferior al *monto* total previsto para quienes acrediten el período máximo de calificación legalmente previsto. Así, para evitar confusiones o interpretaciones erróneas, la propia Comisión de Expertos de la OIT ha tenido que aclarar que lo establecido en el art. 29.2.a del Convenio 102 «no tiende a imponer la concesión de pensiones reducidas en todos los casos» sino que su objetivo es garantizar el derecho a prestación cuando se acredite el período mínimo de calificación de quince años; prestación cuyo importe, obviamente, se reducirá «en relación con el monto de la pensión» calculada conforme a las reglas del art. 28 del Convenio 102 de la OIT⁴⁷.

Cuando la legislación nacional tome como referencia para delimitar su ámbito subjetivo de aplicación no ya a los asalariados sino a «todas las personas económicamente activas», el importe completo de la pensión de jubilación se obtendría al cumplirse el período de calificación previsto por haberse pagado «cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita», tal como exige el art.29.1.b del Convenio 102 de la OIT, resultando de aplicación entonces lo dispuesto en el apartado *b* del art. 29.2 del Convenio 102, que establece un período mínimo de carencia

⁴⁵ O su equivalente art. 18.1 del Convenio 128 de la OIT.

⁴⁶ O su equivalente art. 17 del Convenio 128 de la OIT.

⁴⁷ *Vid.*, sobre ello, OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 52, de donde proceden las frases entrecomilladas.

equivalente a «la mitad» del promedio anual de cotizaciones prescrito. Nada se indica, en cambio, sobre el período de calificación mínimo exigido para aquellos casos en que el campo subjetivo de aplicación se determine teniendo en cuenta a «todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos», lo que también deja en el aire los requisitos de acceso a las pensiones de jubilación no contributivas. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el art. 29.1.a del Convenio 102 de la OIT sí que exige, de forma alternativa, la acreditación de «veinte años de residencia» para alcanzar la cuantía máxima de la pensión de jubilación, parece obvio, por analogía, que el período de calificación mínimo en estos casos tendrá que ser equivalente también, como en los dos casos anteriores, a la *mitad* del período de calificación máximo contemplado; o sea, diez años.

Interesa destacar a efectos de carencia, por tanto, que bastarán quince años de cotización o de empleo para tener derecho a una pensión de jubilación contributiva y diez años de residencia para tener derecho a una pensión de jubilación no contributiva.

En cualquier caso, en relación con las pensiones de jubilación contributiva, aún resulta necesario plantear si se ajusta o no a lo dispuesto en el art. 29.2 del Convenio 102 de la OIT la práctica habitual en algunas legislaciones nacionales de exigir que una parte determinada del período mínimo de cotización exigido se cumpla durante un plazo inmediatamente anterior a la edad legal de jubilación. Con el establecimiento de este tipo de *carencias cualificadas* podrían darse situaciones de manifiesta desprotección en aquellos casos en que una persona cumpla sobradamente los quince años de carencia exigidos pero no pueda justificar, sin embargo, que parte de esas cotizaciones hayan sido efectuadas en el plazo de tiempo exigido durante el último tramo de su vida activa. La propia Comisión de Expertos de la OIT ha indicado al respecto que el requerimiento de una cierta «densidad de seguro», como llama a este tipo de requisitos de cotización adicionales, *no* se opone en principio a las disposiciones del art. 29.2.a del Convenio 102, puesto que dicho precepto deja «un cierto margen de libertad a los gobiernos» para la delimitación del período de calificación mínimo, pero ello no quita que las previsiones nacionales de ese tipo deban ser examinadas a la luz de lo dispuesto en el art. 30 del Convenio 128 de la OIT, que fue introducido en 1967 para dejar sentado «el principio de conservación de los derechos en curso de adquisición para las prestaciones contributivas»⁴⁸. O sea, que

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 63-64. El tenor literal de dicho art. 30 es el siguiente: «La legislación nacional deberá, bajo condiciones prescritas, prever la conservación de los derechos en

la exigencia en sí de una carencia cualificada no es contraria a la legalidad internacional, pero tampoco puede considerarse como una opción ilimitada, puesto que su implantación deberá ser mesurada, respetando en todo caso los potenciales derechos derivados de una larga carrera de cotización o empleo.

Este principio de conservación de los derechos en curso de adquisición, al que la Comisión de Expertos de la OIT concede una gran importancia, también resulta aplicable cuando la legislación nacional prevea la existencia de varios *regímenes* de aseguramiento por ramas o sectores de actividad, como en el caso típico del *régimen especial* de los funcionarios en contraposición al *régimen general* de los asalariados. En estos casos, podrían darse situaciones de desprotección social si una persona cambia de actividad profesional a lo largo de su vida activa y no llega, por ello mismo, a cumplir el período de calificación exigido en cada régimen por separado. Así, para garantizar la conservación de los derechos en curso de adquisición, deberán establecerse mecanismos de coordinación entre los regímenes como la transferencia de derechos de un régimen a otro o «la totalización de los períodos de seguro y el pago de prestaciones proporcionales por cada uno de los regímenes», puesto que la inexistencia de ese tipo de medidas, «además de exponer al asegurado a la pérdida total o parcial de sus derechos de pensión, coarta la movilidad laboral o profesional»⁴⁹.

2.4. Adecuación y suficiencia del importe de las pensiones de jubilación para asegurar unas condiciones de vida dignas

La determinación de la cuantía de la pensión de jubilación es, obviamente, uno de los aspectos centrales del marco jurídico del sistema de protección de las personas que hayan cumplido la edad legal de jubilación, puesto que su objetivo básico no puede ser otro que el de garantizarles una seguridad de ingresos «de un nivel razonable por el resto de su vida»⁵⁰. La única forma viable de conseguir ese objetivo es a través de «un pago periódico», tal como exige el art. 28 del Convenio 102 de la OIT, puesto que es bastante improbable que el pago en forma de capital pueda satisfacer «las

curso de adquisición respecto de las prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivientes».

⁴⁹ Así lo indica la Comisión de Expertos de la OIT en OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., p. 64.

⁵⁰ Tal como afirmaba ya en 1989 la Comisión de Expertos de la OIT en OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., p. 65.

necesidades reales de los beneficiarios al momento de la jubilación», de ahí que la Comisión de Expertos de la OIT haya dejado claro que «el pago de un capital» no se ajusta a lo dispuesto en la legalidad internacional. Pago periódico que, además, debe tener carácter vitalicio, puesto que el art. 30 del Convenio 102 también es sumamente claro cuando indica que las pensiones de jubilación «deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia».

Ahora bien, si en cuanto a la *forma* de la pensión de jubilación no parece haber dudas, como hemos podido comprobar, algo muy distinto sucede, en cambio, en relación con el método de cálculo de su importe efectivo, aspecto que el art. 28 del Convenio 102 no se ocupa de desarrollar mediante el establecimiento de una regla de cálculo específica para la pensión de jubilación sino que se remite a lo dispuesto con carácter general en la Parte XI de dicha norma a efectos de «cálculo de los pagos periódicos». Esa parte del Convenio 102, como su equivalente Parte V del Convenio 128, es sin ningún género de dudas la de mayor complejidad técnica de estos instrumentos internacionales, puesto que contiene hasta tres fórmulas de cálculo distintas que el legislador internacional se ha visto en la necesidad de introducir para intentar dar respuesta así a la gran diversidad de métodos de cálculo empleados por los diferentes Estados. Como señala la Comisión de Expertos de la OIT, el recurso a una u otra de esas tres fórmulas de cálculo depende «de la manera cómo esté fijado el campo de aplicación de la protección nacional»⁵¹, por lo que si el ámbito subjetivo de protección se determina en función de los *asalariados* habría que aplicar el método previsto en el art. 65 del Convenio 102, mientras que si se toma como referencia la *población económicamente activa* resultaría de aplicación lo dispuesto en el art. 66 del Convenio 102, teniendo que acudir, en fin, a la fórmula fijada en el art. 67 del Convenio 102 cuando la protección comprenda *a todos los residentes*⁵². Teniendo en cuenta esa premisa de partida, vamos a intentar describir de forma sucinta cada uno de esos tres métodos de cálculo y el nivel prestacional que se deriva de los mismos.

Para los *asalariados*, el art. 65 del Convenio 102 establece una fórmula de cálculo basada en «el total de las ganancias anteriores del beneficiario» de la que resulta un importe de la pensión para el «beneficiario tipo» que tiene que ser «por lo menos igual» al 40% de dichas ganancias⁵³. Por

⁵¹ *Ibidem*, cit., p. 67.

⁵² Fórmulas que se repiten sin modificación alguna en los respectivos arts. 26, 27 y 28 del Convenio 128 de la OIT.

⁵³ Así se deduce de lo dispuesto en el art. 65.1 del Convenio 102 en conexión con el cuadro anexo al que se remite, donde aparecen fijados los porcentajes correspondientes a

beneficiario tipo se entiende a un «hombre con cónyuge en edad de pensión», y las ganancias anteriores serán determinadas de acuerdo con «reglas prescritas» por cada legislación nacional, pudiendo ser calculadas en función de las ganancias básicas de la categoría profesional a la que el beneficiario haya pertenecido⁵⁴. Hay que tener en cuenta, no obstante, que esa tasa de sustitución del 40% representa el monto completo previsto para aquellos casos en que se acredite el período máximo de calificación de treinta años de cotización o empleo, tal como exige el art. 29.1.a del Convenio 102, por lo que cuando solo se cumpla el período mínimo de cotización exigido (15 años de cotización o empleo) ese porcentaje podrá experimentar una «reducción proporcional» que, sin embargo, en ningún caso deberá ser «inferior en diez unidades» al indicado para el beneficiario tipo, por lo que la tasa de sustitución en estos casos no podrá ser inferior al 30%, puesto que ese es el porcentaje mínimo fijado para aquellos casos en que la legislación nacional prevea la concesión de la pensión de jubilación a quienes hayan cumplido al menos «diez años» de cotización o empleo⁵⁵.

El art. 65.3 del Convenio 102 prevé también la posibilidad de prescribir «un máximo para el monto de la prestación o para las ganancias que se tengan en cuenta en el cálculo de la prestación», lo que introduce la posibilidad de fijar bien un límite al importe de las pensiones reconocidas, que nunca podrían superar la cuantía máxima establecida, o bien un tope máximo de cotización, lo que limitaría el importe de las ganancias anteriores que se toman en consideración para calcular la cuantía de las pensiones a conceder. Ahora bien, para evitar que esos máximos sean demasiado bajos, el legislador internacional ha exigido que esos máximos sean fijados «de suerte que» siempre «queden satisfechas» las tasas de sustitución previstas, para lo cual se tomará como referencia «el salario de un trabajador calificado de sexo masculino»⁵⁶. Tanto este salario de referencia, que tiene un evidente carácter interprofesional, como las ganancias anteriores del beneficiario y la pensión resultante, deberán ser calculados «sobre el mismo tiempo básico», tal como exige el art. 65.4 del Convenio 102, a lo que la Comisión de Expertos de la OIT ha añadido la necesidad de que se tome como salario de referencia «el salario bruto, sin

cada tipo de prestación y beneficiario tipo.

⁵⁴ Art. 65.2 del Convenio 102.

⁵⁵ Tal como se deduce de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del art. 29 del Convenio 102 (y sus correspondientes apartados 3 y 4 del art. 18 del Convenio 128 de la OIT).

⁵⁶ Para la determinación del concepto de trabajador calificado de sexo masculino, el propio art. 65 del Convenio 102 establece, en su apartados 6, 7, 8 y 9, una serie de reglas sobre las que no podemos detenernos aquí.

deducción de impuestos ni de cargas sociales».

Cuando se tome como referencia la *población económicamente activa*, el art. 66.1 del Convenio 102 de la OIT establece una fórmula que toma como base de cálculo no ya las ganancias anteriores del beneficiario sino una especie de tarifa tipo equivalente al «total del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino»⁵⁷. A esta base tarifada única habrá de aplicarse el mismo porcentaje ya visto del 40% o del 30% en función del período de cotización o de empleo que el beneficiario tipo (hombre con cónyuge en edad de pensión) consiga acreditar, debiendo ser calculado el salario de referencia y la prestación resultante sobre el mismo tiempo básico⁵⁸. Como indica la Comisión de Expertos de la OIT, esta fórmula es la que corresponde muy especialmente «a los sistemas que atribuyen prestaciones fijadas a una escala uniforme, sin tomar en consideración las ganancias anteriores del beneficiario», resultando también aplicable cuando las prestaciones, aun estando fijadas en función de dichas ganancias, «tienen un monto mínimo garantizado a todos los beneficiarios», de forma que ese «monto mínimo garantizado puede considerarse entonces como una prestación fijada a una escala uniforme»⁵⁹.

El tercer método de cálculo previsto por el legislador internacional es el que resultaría procedente, por último, para los sistemas de protección social cuyo campo de aplicación abarque a *todos los residentes*, lo que implica obviamente que este sea también el método aplicable para la determinación del importe de las prestaciones no contributivas. En estos casos, a falta de ganancias o salarios de referencia, el monto de la prestación deberá determinarse «de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes», tal como indica el art. 67 (a) del Convenio 102 de la OIT. Además de la tasación uniforme de la cuantía de la pensión, las autoridades competentes tendrán que precisar también el importe de «los demás recursos de la familia del beneficiario» que, por exceder de los límites prescritos, podrían determinar la reducción del importe de la pensión, lo que habrá de hacerse teniendo en cuenta que la *suma* de los recursos familiares a partir de los cuales se reduciría la pensión deben ser “apreciables” y no de cualquier entidad⁶⁰. En cualquier caso, el importe total de la pensión y de los demás recursos familiares, una vez deducidas esas sumas apreciables, tendrá que

⁵⁷ Entendiéndose por tal lo dispuesto en los apartados 4, 5, 6 y 7 del propio art. 66 del Convenio 102 de la OIT.

⁵⁸ Art. 66.2 del Convenio 102 de la OIT.

⁵⁹ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 69.

⁶⁰ Art. 67.b del Convenio 102 de la OIT.

sujetarse a dos reglas básicas: «deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes» y no podrá «ser inferior» al monto de la pensión resultante de la aplicación de la fórmula de cálculo prevista para los sistemas que toman como referencia la población económicamente activa⁶¹.

El apartado *d* del art. 67 del Convenio 102 termina flexibilizando estas últimas reglas para que los gobiernos que lo deseen puedan recurrir «a una evaluación global de las prestaciones pagadas dentro del marco de sus sistemas»; así, en virtud de esta fórmula prevista, a nuestro juicio, para los países en vías de desarrollo, se entenderían cumplidas las dos reglas básicas del art. 67.c si «el monto total de las prestaciones pagadas» en concepto de pensiones de jubilación, «excede, por lo menos, del 30 por ciento» del importe total de las pensiones, calculadas de acuerdo con la fórmula de cálculo prevista para los sistemas que toman como referencia la población económicamente activa, que «se hubieran pagado en virtud de un sistema que cubriera el 20 por ciento del total de residentes»⁶².

Estas tres fórmulas de cálculo de la pensión de jubilación no son incompatibles entre sí y además «revisten suficiente equivalencia a los efectos de las obligaciones previstas por el Convenio», como ya afirmara la Comisión de Expertos en su Estudio general de 1961⁶³, por lo que es perfectamente posible que los sistemas nacionales de seguridad social combinen estos métodos de cálculo. De hecho, esa ha sido la tendencia que ha acabado prevaleciendo, observándose que «los regímenes de pensiones vinculadas a las ganancias pagan con frecuencia prestaciones mínimas»⁶⁴, que «en los regímenes que pagan prestaciones fijadas a tasas uniformes se prevén a menudo prestaciones complementarias vinculadas a las ganancias, que se suman a las prestaciones básicas», y que en aquellos

⁶¹ Art. 67.c del Convenio 102 de la OIT. Estas últimas disposiciones se entenderían cumplidas.

⁶² O el 75% de toda la población económicamente activa, tal como se deduce de su equivalente art. 28 del Convenio 128 de la OIT. Para más detalles sobre el significado e «interés» de este «sistema ficticio», *vid.* OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 70, de donde proceden las frases entrecomilladas.

⁶³ Así se encargaría de recordarlo la Comisión de Expertos de la OIT en su Estudio de 1989, como puede verse en OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 67, nota 4.

⁶⁴ Hay que tener en cuenta que, pese a lo que pudiera parecer *a priori*, el método basado en prestaciones proporcionales a las ganancias anteriores no siempre ofrecerá pensiones más elevadas que la fórmula de tasas uniformes prefijadas, puesto que en aquellos casos en que las ganancias de la categoría profesional correspondiente sean bajas, la cuantía resultante puede ser inferior a la pensión que resultaría de aplicar una tasa uniforme basada en el salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino.

casos en que las prestaciones son insuficientes para garantizar por sí solas la subsistencia de los jubilados, se completan «con prestaciones vinculadas a una condición de recursos»⁶⁵.

La trascendencia socio-jurídica de estas reglas de cálculo resulta más que evidente, sobre todo si tenemos en cuenta que con ellas el Convenio 102 de la OIT incluiría por vez primera en el derecho internacional un conjunto de «disposiciones que fijaban niveles cuantitativos de protección básica, así como requisitos estadísticos en cuanto a la cobertura mínima de la población y el monto de las prestaciones», configurando así un «marco normativo mínimo, jurídicamente vinculante, para el diseño, la medición y el desarrollo de los sistemas de seguridad social en todo el mundo»⁶⁶. Ahora bien, aun reconociendo el mérito que supone ser la norma pionera en fijar cuantitativamente el nivel que han de alcanzar las prestaciones económicas de seguridad social, parece claro, como se deduce de lo expuesto, que esta parte genérica del Convenio 102 de la OIT es la que, a nuestro juicio, se encuentra más necesitada de actualización. Está obsoleta, para empezar, en el uso de un lenguaje sexista que podría ser el reflejo de la sociedad de hace medio siglo, en la que los trabajadores *del sexo masculino* eran los que de forma mayoritaria copaban el mercado de trabajo, pero que no se acomoda en absoluto a la nueva realidad de las relaciones laborales, en la que el papel de las mujeres es prácticamente idéntico al de los hombres, aunque con el agravante de la denominada brecha salarial. Y tampoco puede decirse que esté demasiado actualizada en relación con la tasa de sustitución del 40% que establece (30% cuando solo se acredite el período mínimo de cotización o empleo), puesto que difícilmente se podrá mantener así un nivel de vida mínimamente aceptable en el momento de la jubilación en comparación con el nivel de vida precedente. De hecho, ese parco porcentaje sería elevado al 45% quince años después por el Convenio 128 de la OIT, pidiéndose en el art. 22 de la Recomendación 131, que desarrollaba dicho Convenio, que ese porcentaje debería ser aumentado «por lo menos en diez unidades», alcanzando así el 55%.

Resulta claro, por tanto, como advierten los técnicos de la OIT, que lo establecido a efectos de cuantificación en el Convenio 102 de la OIT es una «norma mínima de adecuación» que delimita jurídicamente el «nivel mínimo de las prestaciones que se han de otorgar»⁶⁷, teniendo en cuenta, habría que añadir, que ese nivel mínimo ha de ser cuando menos *suficiente*

⁶⁵ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 88.

⁶⁶ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 27 y nota 35.

⁶⁷ OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, cit., p. 36.

para satisfacer las necesidades básicas de las personas en el momento de la jubilación, puesto que solo así se podrán asegurar *condiciones de vida sanas y convenientes*, tal como exige el art. 67 del propio Convenio 102 de la OIT. Lógicamente, la plasmación efectiva de este *principio de adecuación* no puede ser uniforme, puesto que su magnitud dependerá del tipo de pensiones de jubilación que en cada caso se ofrezca, tomándose como parámetro de referencia bien el salario dejado de percibir al sobrevenir la contingencia cuando se trate de prestaciones que guarden relación con las ganancias previas, como ocurre en el caso de las pensiones contributivas financiadas a través de cotizaciones, o bien un determinado umbral de ingresos que contribuya a combatir la pobreza en el caso de las pensiones asistenciales o no contributivas.

En lo que respecta a las pensiones contributivas, donde lo que se persigue es la sustitución de «un determinado porcentaje de los ingresos anteriores del beneficiario para que pueda mantener un nivel de vida mínimo aceptable en relación con su nivel de vida anterior», el «objetivo primordial» del principio de adecuación tiene que ser, «por consiguiente, no solo proporcionar un nivel mínimo de prestaciones, sino mantener un determinado nivel de vida en caso de pérdida de ingresos percibidos» al sobrevenir la jubilación⁶⁸. Si los ingresos precedentes son demasiados bajos, las tasas de sustitución resultantes aplicando las reglas mínimas de adecuación establecidas en el Convenio 102 pueden llegar a ser insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los pensionistas, por lo que, tal como advierte la Oficina Internacional del Trabajo en el último informe mundial de la OIT sobre la protección social, «los países tendrían que garantizar tasas de sustitución de entre el 50 y el 90% de las ganancias anteriores para evitar la pobreza en la vejez de las personas de menores ingresos»⁶⁹.

En cuanto a la adecuación y suficiencia de las pensiones de jubilación no contributivas, la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (202), que, como vimos, tiene como objetivo universalizar el derecho a una protección social adecuada para todos, ha venido a indicar que las «personas de edad» deben tener una «seguridad básica del ingreso», equivalente por lo menos «a un nivel mínimo definido en el plano nacional», que les garantice, junto con las prestaciones sanitarias, «un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional»⁷⁰. Esta norma sobre Pisos de Protección Social no delimita

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, cit., p. 92.

⁷⁰ Arts. 4 y 5.d.

cuantitativamente el importe de esos ingresos básicos, pero sí establece que los «niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales» (art. 8.b). El margen de flexibilidad que se otorga a los Estados miembros de la OIT a este respecto es sumamente amplio, como puede comprobarse, pero sea cual sea el método de definición utilizado el ingreso que ha de garantizarse al pensionista le debe permitir «vivir con dignidad».

Los niveles mínimos de adecuación plasmados en el Convenio 102 de la OIT y en su normativa de desarrollo resultan, por tanto, de especial relevancia jurídica, de ahí que la Comisión de Expertos de la OIT haya mostrado recientemente «su preocupación por el hecho de que los regímenes de seguridad social, *que han sido naturalmente concebidos para proporcionar prestaciones adecuadas*, se hayan desvirtuado, en muchos a países en desarrollo, hasta el punto de que el nivel de las prestaciones que se brindan está por debajo del umbral de pobreza, pudiéndose considerar, en estos casos, que el Estado no cumple con sus responsabilidades»⁷¹. En definitiva, parece evidente, por lo expuesto, que el importe de las pensiones de jubilación, ya sean de naturaleza contributiva o asistencial, tienen que mostrar una tendencia al alza o como mínimo mantenerse en los niveles ya alcanzados para que se entienda cumplida la legalidad internacional.

2.5. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de jubilación

Sea cual sea el método de cálculo utilizado para obtener el importe de la pensión de jubilación, su adecuación y suficiencia no estarían plenamente garantizadas si no se prevén mecanismos de actualización que corrijan la pérdida de poder adquisitivo que inevitablemente generará la inflación, de ahí que en los arts. 65.10 y 66.8 del Convenio 105 de la OIT hayan establecido que «los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez [...] serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida»⁷². Quedaba consagrado así, ya en

⁷¹ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 213 (cursiva nuestra).

⁷² Revisiones que también resultan aplicables a las pensiones obtenidas conforme al

1952, un verdadero principio jurídico de revisión de las pensiones de jubilación que volvería a ser reproducido en 1967 por el Convenio 128 de la OIT, donde se dedicaría un precepto exclusivo a esta cuestión para volver a insistir en la necesidad de que los montos de las prestaciones monetarias en curso de pago tenían que ser revisados «como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o de variaciones notables en el costo de la vida» (art. 29.1), exigiendo a los Estados miembros que incluyeran «las conclusiones de esas revisiones» en las memorias anuales que habían de presentar en virtud de lo dispuesto en el art. 22 de la Constitución de la OIT (art. 29.2).

Resulta evidente, por tanto, que el legislador internacional parece atribuir una gran importancia a este principio de revisión de las pensiones de jubilación, tal como afirmaría la Comisión de Expertos de la OIT en su informe de 1989, donde, tras reconocer que «los jubilados son particularmente vulnerables a los procesos de inflación», se indicaría seguidamente que, por ello mismo, resultaba «indispensable protegerlos contra toda pérdida de valor real de su pensión, derivada de los azares de la coyuntura económica». Y para poner de manifiesto la imperiosa necesidad de revisar periódicamente el monto de las pensiones de vejez, se ponía como ejemplo una tasa de inflación constante del 3% anual, lo que provocaría que el alza de los precios sería del cien por cien en unos 23 años, trayendo consigo «una disminución de la mitad del poder adquisitivo de las pensiones»⁷³.

Teniendo en cuenta, pues, la trascendencia práctica del principio de revisión de las pensiones, interesa desentrañar su contenido material para llegar a conocer su efectivo alcance jurídico, algo que la propia Comisión de Expertos de la OIT se ha ocupado de aclarar en varios informes, como vamos a ver enseguida. Si bien es cierto, de entrada, que el legislador internacional no ha precisado el método de ajuste o de indexación a seguir, sí que se ha ocupado de exigir expresamente que se tengan en cuenta dos tipos de variables: el *nivel general de ganancias*, lo que guarda una evidente relación con los ingresos salariales, ya se tome como referencia el salario mínimo interprofesional o un salario promedio, y el *costo de la vida*, que está relacionado con el alza, a consecuencia de la inflación, de los precios de determinados bienes de consumo, lo que viene reflejándose habitualmente en el índice de precios al consumidor (IPC).

Dada la forma en que aparecen concatenados ambos índices de referencia,

método de cálculo establecido en el art. 67 del Convenio 105, puesto que este se remite a lo dispuesto en «las disposiciones del artículo 66».

⁷³ OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 89.

el segundo como resultado del primero (Convenio 102) o bien con cierto carácter alternativo (Convenio 128), cabe dudar si es necesario tomar en consideración ambos índices simultáneamente o si basta con realizar el ajuste tomando como base solo uno de los índices previstos. Se trata de una cuestión en absoluto baladí a la que la Comisión de Expertos de la OIT ha dado una respuesta contundente al indicar en su informe de 2011 que lo dispuesto en realidad por el legislador internacional es que «se deben tener en cuenta ambas variaciones del costo de la vida (la inflación de precios) así como las variaciones en el nivel general de ganancias de la población activa», y ello porque «de hecho, hay un elemento de complementariedad entre ambos métodos de indexación: el primero permite mantener el poder adquisitivo de las pensiones en relación con los precios, mientras que el segundo garantiza que los pensionistas podrán compartir, en igual proporción, con los asalariados todo aumento del nivel de vida general en consonancia con los ingresos»⁷⁴.

A mayor abundamiento, el informe citado sigue indicando que «el ajuste de las pensiones basado únicamente en el costo de la vida, si bien garantiza el nivel de vida de los pensionistas impidiéndoles caer en la pobreza absoluta, no evitaría que descieran a una situación de pobreza relativa, ya que sus pensiones quedan progresivamente rezagadas en relación con el crecimiento de la renta media de la población activa»⁷⁵, de ahí que la comisión haya señalado sistemáticamente que el término costo de la vida «debe ser entendido en sentido amplio y que el ajuste de conformidad únicamente con el índice de precios al consumidor, en general, no debe considerarse como suficiente por las razones expuestas anteriormente»⁷⁶.

Esta interpretación de la Comisión de Expertos de la OIT vendría a dar respuesta así, indirectamente, al sentido que hay que dar a las expresiones *sensible* o *notable* que el legislador internacional utiliza para adjetivar la intensidad que han de tener las variaciones de las ganancias y el coste de la vida para que resulte operativo el principio de revisión de las pensiones. De ese modo, si han de tenerse en cuenta ambos índices simultáneamente y el objetivo de las revisiones periódicas es evitar que los pensionistas caigan en la pobreza relativa y compartan los aumentos de los niveles de vida que se produzcan, la sensibilidad o notabilidad de las variaciones de los índices de referencia no guardarían tanta relación con su dimensión cuantitativa como con su dimensión cualitativa, bastando, a nuestro juicio,

⁷⁴ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 221.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 222.

con que dichas variaciones sean perceptibles y afecten a la baja al poder adquisitivo de los pensionistas.

Tampoco determina el legislador internacional la periodicidad que han de tener las revisiones, lo que deja un cierto margen de flexibilidad a los poderes públicos nacionales para utilizar el mecanismo de ajuste que estimen conveniente, pudiendo acudir a métodos automáticos de indexación determinados por ley, que son los más garantistas, ó a métodos de adaptación derivados de un principio general de revisión que incumbe desarrollar a las autoridades competentes e incluso a fórmulas de actualización en función de las circunstancias, sin que haya previsiones legales al respecto. En cualquier caso, este es un aspecto sobre el que también se ha venido pronunciando la Comisión de Expertos de la OIT, indicando ya en 1989 que los dos últimos métodos de reajuste «no ofrecen ciertamente las mismas garantías de seguridad para los pensionistas que el de la adaptación sistemática de las prestaciones», de ahí que aquéllos sólo puedan considerarse conformes a lo dispuesto en la normativa internacional «a condición de que la periodicidad de los reajustes y su monto se ciñan a la evolución de la economía»⁷⁷. Ello le llevaría a concluir en 2011 que si bien el legislador internacional «no obliga» a los Estados Miembros a introducir la indexación automática de las prestaciones, este «podría ser el método más avanzado para ajustar las tasas de las prestaciones sobre la base de la inflación y el costo de la vida»⁷⁸.

La Comisión de Expertos de la OIT también ha venido mostrando su preocupación por el hecho de que en los períodos de crisis económicas se vengán adoptando medidas para *frenar* los sistemas de revalorización de las prestaciones, utilizándose la indexación como un mecanismo de contención del gasto público, lo que implica un incumplimiento de lo exigido por la normativa internacional, puesto que, como se indica en el último informe mundial de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la protección social, «la reducción de la frecuencia de los ajustes, o su suspensión total, afecta grave e inmediatamente el nivel de vida de los pensionistas y sus familias», lo que «puede significar, entre otras cosas, que no puedan permitirse el lujo de acceder a las nuevas y modernas tecnologías y los nuevos productos y servicios que cambian la vida de los grupos de la sociedad de mayor poder adquisitivo»⁷⁹.

Finalmente, la Comisión de Expertos de la OIT ha venido considerando, ya desde 1989, que «la plena participación de organizaciones

⁷⁷ OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 100.

⁷⁸ OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), cit., p. 221.

⁷⁹ OIT, [*Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*](#), cit., p. 92.

representativas de las personas protegidas en la elección y aplicación de los métodos de adaptación de las pensiones constituye probablemente la mejor garantía con miras a la muy legítima defensa de su poder adquisitivo», por lo que los mecanismos de ajuste deberían ser consensuados con los agentes sociales para evitar que los jubilados pierdan nivel de vida o incluso caigan en situación de pobreza a consecuencia de políticas de recorte del gasto público que no tengan en cuenta «la necesidad, en nombre de la justicia social, de restituir a los pensionistas actuales una parte equitativa de lo que aportaron cuando, aún ayer, formaban parte de las personas activas sobre las que reposa el bienestar de las sociedades modernas»⁸⁰.

Algunas de las consideraciones efectuadas por la Comisión de Expertos pasarían a tener rango jurídico en la Recomendación del año 2012 sobre los Pisos de Protección Social, donde el legislador internacional tampoco se olvidaría de recordar que los niveles de las garantías básicas de seguridad social «deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda» (art. 8.c), debiendo «asegurarse», a la hora de «establecer y revisar» dichos niveles, «la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas» (art. 8.d).

Hemos de concluir advirtiéndolo, por tanto, que el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas es, sin ningún género de dudas, una obligación jurídicamente vinculante, por lo que, con independencia del método de actualización empleado, las pensiones de jubilación deben ser ajustadas periódicamente, por imperativo de la legalidad internacional, tanto a las variaciones que experimenten los índices salariales de referencia como al aumento del costo de la vida derivado de la inflación.

2.6. Responsabilidad general del Estado en el sostenimiento y financiación del sistema de pensiones de jubilación

Lógicamente, para garantizar el principio de adecuación y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de jubilación resulta absolutamente necesario contar con fuentes de financiación lo suficientemente solventes como para afrontar el coste del mecanismo de pagos periódicos en que a la postre consiste todo sistema de pensiones. Y

⁸⁰ OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), cit., p. 101.

aunque resulta obvio que la implantación de un sistema de pensiones lleva implícita la necesidad de allegar fondos que lo hagan viable desde un punto de vista económico y financiero, esta obviedad ha llegado a convertirse en las últimas décadas, como ya apuntamos al principio, en el eje neurálgico de todo el debate sobre el derecho fundamental a una seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Interesa destacar sobremedida, por tanto, que también en este aspecto el Convenio 102 de la OIT ha establecido una serie de principios generales que perfilan un marco legal básico, jurídicamente vinculante, que los poderes públicos nacionales tienden a ignorar con demasiada frecuencia en aras de unas políticas de austeridad auspiciadas por el *lobby* financiero que, bajo la constante amenaza de la quiebra del sistema público de pensiones, ni siquiera son capaces de ocultar los intereses espurios que se ocultan detrás de ese discurso apocalíptico.

No puede decirse, desde luego, que las disposiciones del legislador internacional en materia de financiación de las prestaciones de seguridad social sean muy abundantes, dado que el Convenio 102 de la OIT le dedica un solo precepto mientras que el Convenio 128 ni siquiera se entretiene en reproducirlo o desarrollarlo. Pero aun siendo escasas las previsiones legales al respecto no por ello son menos contundentes, puesto que el art. 71.1 del Convenio 102 resulta bastante preciso y significativo, a nuestro juicio, cuando dice que tanto «el costo de las prestaciones» como «los gastos de administración» de las mismas «deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas».

Como se deduce de la lectura del precepto, el legislador internacional es bastante flexible en materia de financiación de las pensiones de jubilación, y de las prestaciones de seguridad social en general, puesto que no impone la fórmula de financiación a utilizar y concede un gran margen de actuación para que cada Estado elija los mecanismos financieros que mejor se acomoden a su idiosincrasia económica y social, pero sí que consagra de forma meridianamente clara el que podemos denominar como principio de financiación colectiva del sistema de pensiones. Queda patente, pues, que los poderes públicos nacionales podrán financiar las pensiones con cuotas finalistas de empresarios y trabajadores, como ocurre en el caso de las pensiones contributivas, mediante transferencias económicas procedentes del sistema impositivo, que es el mecanismo típico de financiación de las pensiones no contributivas, e incluso con una

mezcla de ambas fuentes de ingresos. Pero sea cual sea la fórmula de financiación por la que se opte, también queda suficientemente claro que la sustentación económica del sistema de pensiones tiene que ser colectiva, solidaria, ha de recaer sobre todos los miembros de la comunidad nacional, lo que únicamente puede lograrse a través del denominado sistema financiero de reparto, consistente en «la provisión de fondos necesarios para pagar las prestaciones de cada año»⁸¹. Ningún otro sistema financiero imaginable se ajusta plenamente al principio de financiación colectiva.

Cabría plantear, por supuesto, si el sistema de capitalización empleado por las entidades financieras y las compañías aseguradoras podría satisfacer esas exigencias legales. Como indican los economistas, con este método de financiación típico de los sistemas privados de pensiones, «lo que ahorra cada persona cada año se acumula hasta llegar a la edad de jubilación, y el total acumulado, más los beneficios que se hayan podido lograr con ese fondo durante todo el período, financian la pensión»⁸². Se trata de un modelo de financiación que puede tener sus ventajas como fórmula de ahorro privado pero del que difícilmente puede decirse que entrañe una financiación colectiva, puesto que, como señala la Comisión de Expertos de la OIT, lo que en definitiva persigue es que «cada miembro dependa exclusivamente de la *acumulación individual de capital*, cuya inversión proporcionará las futuras prestaciones»⁸³. Esta acumulación anticipada de activos financieros en que se basa todo plan o fondo privado de pensiones tampoco tiene carácter solidario, puesto que se trata de una fórmula de ahorro individual que pretende rentabilizar las inversiones realizadas en unos fondos privados, de ahí que sólo pueda hacer uso de este sistema de capitalización quien tengan suficiente poder adquisitivo como para prescindir de una parte de sus ganancias corrientes y depositarlas en un plan de pensiones. O sea, que sólo podrían acogerse al sistema de capitalización quienes puedan permitirse el lujo de costearse un plan privado de pensiones. Y a todo ello hay que unir el hecho de que se trata de un producto financiero con un elevado coste de administración y sujeto a las fluctuaciones del mercado, con el riesgo que ello entraña de pérdida o deterioro sustancial de los fondos acumulados si los gestores de

⁸¹ Tal como indica la Comisión de Expertos de la OIT en OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), cit., p. 206.

⁸² M. ETXEZARRETA, *La tendencia a la privatización: consideración especial de la privatización de las pensiones*, en M. ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI*, Icaria, 2010, pp. 9-80. Así lo describe la autora en la p. 31.

⁸³ OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), cit., p. 205 (cursiva nuestra).

los fondos no están suficientemente controlados, no actúan con prudencia o invierten los fondos en operaciones financieras de dudosa solvencia.

En resumen, si el sistema de capitalización no entraña una financiación colectiva, no es solidario y está sujeto a los riesgos del mercado financiero, resulta obvio que no cumple en modo alguno con las exigencias del art. 71.1 del Convenio de la OIT, por lo que los poderes públicos no pueden fundamentar sus sistemas de pensiones de jubilación en esta fórmula de financiación. Dicho todo ello con absoluta independencia, lógicamente, de la libertad y el derecho que cada persona individualmente considerada tiene de acudir, si puede permitírsele, a un plan de pensiones como fórmula de ahorro privado.

Junto al principio de financiación colectiva, el art. 71.1 del Convenio 102 apunta también una segunda regla básica consistente en exigir que el método de financiación elegido no conlleve una carga demasiado onerosa para las «personas de recursos económicos modestos». Esta especie de principio de distribución equitativa de las cargas financieras aparece desarrollado, para el caso de las prestaciones contributivas, en el art. 71.2 del convenio 102, donde se establece que «el total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados». Resulta palmario, pues, que una fórmula de financiación que corriera a cargo exclusivo de los trabajadores sería un «método de reparto de cargas» que resultaría “contrario” a lo dispuesto por el legislador internacional⁸⁴, de ahí que lo más frecuente sea una financiación de carácter tripartito, con cotizaciones a cargo de los propios trabajadores asegurados, cuotas de los empleadores y subvenciones estatales.

En el caso concreto de las pensiones de jubilación contributiva, el juego conjunto de estos dos principios básicos de financiación colectiva y distribución equitativa de las cargas lleva implícita la necesidad, en relación con el método de cálculo de la pensión, de acogerse al denominado *régimen de prestaciones definidas*, en el que la base de cálculo de la pensión está «relacionada con los ingresos anteriores a la jubilación»⁸⁵, lo que combina solidaridad y contributividad. A diferencia de este método de cálculo, el denominado *régimen de cotizaciones definidas*, que establece una relación directa entre la pensión y las cotizaciones efectuadas, presenta el serio inconveniente de estar asociado con «el sistema de capitalización plena basado en cuentas individuales», lo que implica que «las futuras pensiones

⁸⁴ OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., p. 105.

⁸⁵ Tal como lo define la Comisión de Expertos en OIT, [La seguridad social y la primacía del derecho](#), cit., p. 206.

quedan muy expuestas a los riesgos relacionados con las fluctuaciones de la inversión», de ahí que, por faltarles tanto el elemento de la solidaridad como el de la seguridad, la Comisión de Expertos haya dejado bien claro que «no se puede considerar que los regímenes de cotizaciones definidas cumplan con los requisitos establecidos en el Convenio núm. 102»⁸⁶.

Como se deduce de lo expuesto, la implementación y mantenimiento de estos principios básicos de financiación requieren una gran implicación por parte de los poderes públicos, que han de asumir el compromiso de garantizar el acopio regular de los ingresos necesarios para financiar las pensiones, la equitativa distribución de las cargas económicas y el abono periódico de los pagos comprometidos conforme a las reglas ya vistas en materia de suficiencia prestacional y mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Se trata en suma de garantizar la adecuada gobernanza del sistema de pensiones, aspecto que también contempla el legislador internacional cuando en el art. 71.3 del Convenio 102 indica que el «Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin».

Esa responsabilidad general de los poderes públicos nacionales resulta ineludible a todas luces e implica también, como acaba exigiendo el art. 71.2 del Convenio 102, el deber de «garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de las tasas de cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión». Como ha indicado la Comisión de Expertos de la OIT, los estudios e informes actuariales, que habrán de ser realizados por un actuario *independiente*, son absolutamente necesarios para «evaluar la solvencia a largo plazo de un régimen de seguridad social», lo que implica una evaluación del futuro equilibrio financiero del sistema mediante «la previsión de los ingresos y gastos futuros sobre la base de un “modelo” coherente de las condiciones demográficas y financieras futuras»⁸⁷. O sea, que el objetivo del análisis actuarial no es el de fundamentar la inviabilidad económica el sistema de pensiones para justificar la introducción de reformas legales, como suelen hacer los informes *técnicos* encargados por las entidades financieras⁸⁸, sino

⁸⁶ *Ibidem*, p. 207.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 214.

⁸⁸ Un análisis crítico, para el caso español, de los informes elaborados a instancias de La Caixa y el Banco Bilbao Vizcaya en J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *Desde las entidades financieras (bancos, cajas y aseguradoras), un ataque permanente al sistema público de pensiones*, en M.

que su finalidad ha de ser precisamente la contraria, la de garantizar la solvencia del sistema, actuando como herramienta que sirva a los legisladores y los encargados de formular políticas nacionales para la adopción de «medidas tendientes al cumplimiento de las normas de la OIT relativas a la seguridad Social»⁸⁹.

A nadie se le oculta, desde luego, que con tales exigencias el legislador internacional está pensando en un modelo de gestión pública del sistema de pensiones, de ahí que en el art. 72 del Convenio 102 se sobreentienda que su administración estará confiada como regla general «a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento». Ello no es óbice, sin embargo, para que, con el fin de introducir cierta flexibilidad en este ámbito, se permita también la introducción de otras fórmulas de gestión que no sean estrictamente públicas, pero en tales casos, las instituciones que se ocupen de la administración del sistema de pensiones deberán tener una naturaleza escrupulosamente democrática, por lo que han de contar con la participación de representantes de los empleadores, de las autoridades públicas y, especialmente, de «las personas protegidas», que deberán participar o estar asociadas a este tipo de entidades gestoras «con carácter consultivo». Pero incluso en estos casos, el Estado también deviene obligado a «asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Convenio», tal como exige el art. 72.2 del Convenio 102 de la OIT. Resulta claro, pues, que con independencia de la fórmula de gestión que se emplee, el Estado tendrá que asumir siempre la función de garante último del sostenimiento del sistema de pensiones, lo que entraña un deber de custodia y buena gobernanza que incluso le impide «recurrir, en ninguna forma, a los fondos constituidos con miras al pago de pensiones de vejez», puesto que su desvío o utilización para otra finalidad conduciría no solo a «una especie de expropiación indirecta de las cotizaciones y de sus intereses sino también – lo cual es quizá más grave – a que los interesados pierdan la confianza en instituciones concebidas para la protección de la vejez»⁹⁰. En el último informe mundial sobre la protección social de la Oficina Internacional del Trabajo se ha vuelto a insistir sobre esta idea al indicarse que la utilización de los fondos de pensiones «para fines distintos de la financiación de las pensiones en

ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *op. cit.*, pp. 105-149.

⁸⁹ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 215.

⁹⁰ OIT, *La protección de la vejez por la Seguridad Social*, cit., p. 109.

curso y futuras, es una prueba de mala gobernanza y no debe ocurrir»⁹¹.

A todo ese conjunto de obligaciones estatales, la Comisión de Expertos ha añadido la necesidad de constituir fondos de reserva que actúen como mecanismo de garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, puesto que «si bien este tipo de medida no está expresamente previsto en el Convenio núm. 102, puede considerarse que está implícito en el principio general de responsabilidad del Estado en el debido suministro de las prestaciones». Es más, en el caso de que los fondos de reserva llegaran a ser insuficientes, el déficit tendría que ser compensado por los gobiernos nacionales «mediante una transferencia del presupuesto del Estado», puesto que ello sería la “prueba definitiva” de que el Gobierno «asume su responsabilidad general de garantizar la solvencia del sistema»⁹².

El legislador internacional atribuye al Estado, pues, toda una serie de obligaciones de gobernanza, administración, vigilancia y control de tal magnitud que le convierten en responsable directo del sostenimiento de las pensiones de jubilación, por lo que, con independencia de la naturaleza jurídica de las instituciones que en la práctica lo gestionen, el sistema de pensiones está concebido legalmente como un servicio público que ha de estar a cargo de los poderes públicos.

Conviene resaltar este aspecto, en fin, porque durante las tres últimas décadas se ha producido en algunos países una deriva privatizadora que dista mucho de estar ajustada a derecho y que ha generado unas consecuencias nefastas para los potenciales beneficiarios de las pensiones de jubilación. Esta dinámica privatizadora se iniciaría en Chile en 1980, con la atribución de la gestión de las pensiones de jubilación a unas sociedades de derecho privado con finalidad lucrativa que ni siquiera permitían la participación de los asegurados, y se ha venido fundamentando técnicamente en el déficit actuarial que muchos sistemas de pensiones estaban presentando a consecuencia de factores como las crisis económicas, el desempleo y el envejecimiento demográfico, básicamente. La Comisión de Expertos de la OIT manifestaría su preocupación ante estas situaciones ya en su informe de 1989, donde observaría que «los factores coyunturales, difíciles de prever desde luego y a veces más difíciles todavía de controlar, no deben afectar ni a la seguridad en lo que se refiere a los recursos ni al sentimiento de protección contra las incertidumbres económicas que deben tener los

⁹¹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, cit., p. 94.

⁹² Sobre todo ello, *vid.* OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 217, de donde proceden los párrafos entrecomillados.

asegurados en los regímenes de vejez», de ahí que «la función del Estado en este sector de la política social parece más indispensable que en ningún otro»⁹³.

Pese a esas advertencias, lo que en principio parecía un hecho aislado o casi una especie de experimento social, acabaría siendo una tendencia generalizada en muchos países de América Latina, Europa del Este y Asia Central a raíz del informe de 1994 del Banco Mundial titulado *Adverting the Old Age crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*. Más allá del hecho de tratarse de un estudio que podría ser considerado de parte interesada, las propuestas del Banco Mundial tenían como principal finalidad la configuración de un «sistema de pensiones multipilar», tal como fue denominado por lo economistas⁹⁴, que, a la postre, acabaría conduciendo a la «sustitución de los regímenes de prestaciones definidas financiados en base al reparto público por regímenes de capitalización de gestión privada basados en cuentas de pensiones individuales, lo que trajo aparejada la pérdida de la solidaridad social que anteriormente se garantizaba mediante los mecanismos de redistribución»⁹⁵.

Pero esta apuesta privatizadora no solo sería contraria al principio de financiación colectiva de las pensiones sino que tampoco garantizaba una mínima seguridad de ingresos durante la vejez, puesto que, al estar basada en un sistema de ahorros individuales que eran invertidos en productos financieros de alto riesgo, «los activos de los fondos de jubilaciones se vieron diezmados durante la crisis financiera global», de ahí que la campaña internacional en favor de los regímenes de capitalización también entrara en crisis y «las instituciones financieras internacionales que promovían la privatización de las pensiones tuvieron que someterse a una reorganización»⁹⁶. Una de las principales conclusiones que han podido extraerse de la última gran crisis económica ha sido, pues, como recordara la Comisión de Expertos de la OIT en su informe del año 2011, que «los sistemas públicos están más preparados para dar cumplimiento a los principios de gobernanza establecidos en los instrumentos de seguridad social de la OIT», de ahí que manifestara su “beneplácito” por el cambio

⁹³ OIT, [La protección de la vejez por la Seguridad Social](#), cit., pp. 106-107.

⁹⁴ Así, por ejemplo, en E. IDOATE, J. JUNYENT, *Los sistemas de pensiones de jubilación y el caso del Estado español*, en M. ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *op. cit.*, pp. 81-103, especialmente pp. 87 ss.

⁹⁵ Tal como indicó la propia Comisión de Expertos de la OIT en OIT, [La seguridad social y la primacía del derecho](#), cit., p. 207.

⁹⁶ M.A. ORENSTEIN, *La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global?*, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2011, vol. 64, n. 3, p. 87.

de posicionamiento del Banco Mundial, «que tras haber iniciado la privatización de los sistemas de seguridad social durante el decenio de 1980, ahora presta una mayor atención a los mecanismos públicos tendientes a reducir la pobreza en la vejez, a ampliar la cobertura y la equidad y a proteger a la población contra los riesgos de mercado»⁹⁷. De hecho, en el último informe mundial sobre protección social de la Oficina Internacional del Trabajo se analiza el proceso de “re-reformas” y “desprivatizaciones” de los sistemas de pensiones que se han venido produciendo en el último decenio en América Latina y Europa Central y Oriental, comenzando por Chile, donde ya había transcurrido el tiempo suficiente como para poner de manifiesto que el sistema de capitalización «no sólo no mejoró la cobertura ni el cumplimiento como se esperaba, sino tampoco pudo proporcionar de forma adecuada la seguridad de ingresos en la vejez, especialmente a aquéllos con ingresos bajos y carreras profesionales más cortas o interrumpidas (y en particular a las mujeres)», de ahí que fuese también «el primer país en iniciar una re-reforma»⁹⁸.

La necesidad de seguir manteniendo el carácter de servicio público del sistema de pensiones volvería a ser reiterada en la Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012, cuyo art. 3 reconocía «la responsabilidad general y principal del Estado» en la puesta en práctica de esta nueva estrategia de la OIT basada, entre otros, en los principios de «solidaridad en la financiación»⁹⁹ y «sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad». Y para garantizar esa sostenibilidad se exige a los Estados que movilicen los «recursos necesarios» mediante una serie de «métodos» que «podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva» (art. 11.1). Queda claro, pues, por si quedaba alguna duda, que la privatización no es el camino a seguir para el sostenimiento financiero del sistema de pensiones, puesto que ni aporta una solución económica viable ni se acomoda en modo alguno al marco jurídico establecida por la legislación internacional de seguridad social.

⁹⁷ OIT, *La seguridad social y la primacía del derecho*, cit., p. 209.

⁹⁸ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, cit., p. 96.

⁹⁹ Solidaridad que ha de ir «asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social» (art. 3.h).

3. El sistema de pensiones de la era digital

Si alguien nos pidiera alguna vez que enumeráramos los que, a nuestro juicio, serían los diez inventos más importantes de la humanidad, es muy probable que ese listado estaría liderado por Internet, seguido muy de cerca por alguno de los más recientes avances de la Medicina o de la Ingeniería, e incluso puede que alguien se acordara de invenciones históricas como el papel o el reloj. En cualquier caso, casi con toda seguridad a nadie se le ocurriría incluir en ese listado una *invención jurídica* como la seguridad social y ello pese a que, bien mirado, sí que merecería una altísima consideración si tenemos en cuenta que se trata de una verdadera obra de *ingeniería social* que, allí donde ha sido implantada, eleva el estado de salud de la población en general, garantiza un cierto nivel de vida a quienes lo necesiten por razones de edad o discapacidad, actúa como una de las más eficaces herramientas de lucha contra la pobreza y reduce la desigualdad mediante transferencias sociales que introducen un cierto grado de equidad en la distribución de la riqueza, y todo ello contribuyendo al desarrollo económico mediante su potencialidad como factor de inversión. Las virtualidades de esa institución jurídica que llamamos seguridad social son de tal calado, pues, que resulta cuando menos sorprendente la resignación con la que han sido acogidas durante las últimas décadas las argumentaciones que machaconamente han venido anunciando la quiebra de uno de sus productos estrella, el sistema público de pensiones, cuyo marco jurídico esencial, como hemos podido comprobar a lo largo de estas páginas, fue trazado por la OIT en 1952.

Conviene tener en cuenta que ese marco jurídico instaurado a mediados del siglo pasado representó en su día la cristalización normativa a nivel internacional de la respuesta que los poderes públicos venían dando a las peores consecuencias sociales de la revolución industrial, con su ingente secuela de obreros desahuciados por la accidentalidad laboral, el maquinismo, el desempleo o una vejez sin recursos tras toda una vida de trabajo en los grandes centros fabriles. Un marco jurídico de referencia que inspiró otras normas internacionales con niveles de protección aún más elevados, como el Convenio Europeo de Seguridad Social, que contribuyó al establecimiento y consolidación de numerosos sistemas nacionales de seguridad social y que sobrevivió al advenimiento de la sociedad post-industrial, resistiendo el paso del tiempo en un contexto de permanente aceleración de los cambios tecnológicos y de continua puesta en cuestión de la viabilidad futura del sistema público de pensiones y de la propia seguridad social, en general. Y no solo fue capaz de mostrar una longevidad proverbial sino que este marco jurídico ha puesto de

manifiesto a lo largo de su ya larga existencia que el modelo público de pensiones basado en el sistema de reparto es el único capaz de hacer frente a la inflación, a las crisis económicas y al envejecimiento de la población, de ahí que, actualmente, cuando ya estamos inmersos en la era digital e incluso se habla de una cuarta revolución tecnológica, sus principales postulados sigan plenamente vigentes, como puso de relieve la Recomendación de 2012 sobre pisos de protección social al pedir encarecidamente a los Estados que aún no lo habían hecho que ratificaran el Convenio 102 de la OIT donde dicho marco jurídico quedó plasmado.

Cabe preguntarse, no obstante, si este veterano sistema público de pensiones podrá dar respuesta a los retos que la nueva sociedad digital demanda. Y aunque nadie sabe lo que va a suceder realmente en un futuro inmediato, y mucho menos a medio y largo plazo, sí que podemos hacer proyecciones, o más bien conjeturas, para ir anticipando posibles soluciones. Lo que de entrada parece claro en cualquier caso es que la revolución digital en curso va a cambiar radicalmente el paisaje industrial que hemos heredado del siglo XX: si la robotización del proceso productivo continúa avanzando al ritmo actual, y no parece que esa tendencia tenga freno, la práctica totalidad de las industrias del sector secundario quedarían pronto completamente automatizadas, lo que obviamente afectaría de lleno al mercado de trabajo; otro tanto podría ocurrir en otro tipo de sectores de actividad tradicionalmente demandantes de mano de obra como el de la construcción, por ejemplo, si se generalizara el uso de impresoras 3D gigantes para hacer viviendas, o en el sector del transporte, si se extendiera cada vez más el uso de vehículos sin conductor, como ya viene sucediendo en el sistema ferroviario japonés; e incluso actividades del sector servicios como el trabajo de camarera de hotel o el cuidado de personas en situación de dependencia podrían ser realizados por robots antropomórficos con los que ya se viene ensayando con cierto éxito.

Para los tecno-optimistas, esta nueva realidad productiva llevará consigo sin duda la desaparición de millones de puestos de trabajo en todo el mundo, pero esta pérdida se vería compensada con la creación de una cantidad insospechada de nuevos empleos que aún desconocemos, tal como ha venido sucediendo en las revoluciones tecnológicas precedentes. Cabe pensar incluso en un retorno del artesanado, con la puesta en valor del producto hecho a mano, o en el progresivo aumento de los denominados empleos verdes, relacionados con la agricultura ecológica, la industria del reciclado o el uso de fuentes de energía renovables. Si este fuera el panorama futuro, el marco jurídico cuyos principales rasgos hemos venido analizando seguiría siendo tan válido y útil como siempre,

puesto que la historia ha venido demostrando que mientras haya trabajadores y empresarios que coticen a la seguridad social, la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones está plenamente garantizada. Los déficits actuariales que pudieran surgir puntualmente pueden ser corregidos mediante transferencias de los presupuestos generales del Estado, tal como se viene haciendo ahora en muchos países con sistemas de seguridad social consolidados.

Si nos ponemos en el *peor* de los escenarios, el que auguran los tecnopesimistas, con el reemplazo sistemático del trabajo humano por robots y el paso de un modelo productivo gestionado por personas a un sistema de producción digitalizado y controlado por sistemas autónomos inteligentes que harían palidecer al *Multivac* de Asimov, nos encontraríamos entonces ante lo que podíamos calificar como la sociedad del post-trabajo. Y en esta hipotética sociedad post-laboral, el mantenimiento del sistema público de pensiones, por paradójico que resulte, sería aún más necesario si cabe para no este panorama no se convierta en una auténtica distopía de consecuencias sociales imprevisibles. Lógicamente, si esa transformación productiva implicara un descenso en picado o la práctica desaparición del trabajo humano, el sistema público de pensiones no podrá autoabastecerse con cotizaciones, pero nada impide, como contempla expresamente el marco jurídico instaurado por el Convenio 102 de la OIT, que el sistema de pensiones se financie a través de los presupuestos generales del Estado, tal como sucede actualmente con las pensiones asistenciales, no contributivas, y con los complementos que eleven las pensiones contributivas hasta unas cuantía mínimas que permitan vivir con dignidad. El tipo de impuestos que los poderes públicos habrían de instaurar para sostener el edificio del sistema público de pensiones es una cuestión sobre la que todos los interesados tendrían que pronunciarse y no solo quienes se presentaran con la vitola de técnicos, porque a fin de cuentas la financiación del sistema público de pensiones no es tanto una cuestión de técnica económica sino de política legislativa. Si el producto interior bruto mundial no ha parado de aumentar con la tecnificación del proceso productivo, en esa hipotética sociedad post-laboral, de óptimo rendimiento tecnológico, solo cabe pensar en un continuo aumento del PIB mundial, por lo que no habría en realidad un problema de insuficiencia de recursos económicos sino de distribución equitativa de los mismos, algo que solo se puede garantizar con un sistema de transferencias sociales como el propuesto por el modelo público de pensiones.

A la postre, puede que ambas posturas tengan razón en parte, puesto que si bien es muy probable que esa futura sociedad robotizada demande

nuevos empleos altamente tecnificados, los más seguro, a nuestro juicio, es que no se puedan generar tantos puestos de trabajo como los que haga desaparecer el uso generalizado de la inteligencia artificial, lo que entrañará un déficit de empleo que se irá acumulando a las bolsas de desempleo ya existentes casi con carácter estructural como consecuencia, precisamente, de los anteriores procesos de automatización. Parte de la solución podría estar en el reparto del empleo, pero aún así nos encontraríamos con un panorama muy cercano al de la sociedad post-laboral, con una gran cantidad de personas sin ocupación efectiva y mucho tiempo libre para quienes lleguen a tener un empleo compartido, lo que exigiría unas adecuadas políticas de gestión del ocio que, a su vez, podría generar un aumento de la demanda de empleo en actividades deportivas, artísticas o culturales que permitirían a los seres humano alcanzar unas cotas cada vez más altas de desarrollo personal gracias a la posibilidad que ofrece la tecnología de liberarnos del trabajo.

En cualquier caso, sea cual sea el panorama final, lo cierto es que las personas que vivan en esa futura sociedad del ocio tendrán que contar con ingresos suficientes no ya sólo para vivir con dignidad sino también para poder adquirir los productos y servicios elaborados por un sistema productivo basado en la inteligencia artificial. Y si el trabajo no puede ser el medio que garantice esos ingresos, tendrá que ser la seguridad social quien lo haga, y si a ello añadimos que es probable que las personas sean cada vez más longevas, parece claro, al menos a nuestro juicio, que solo un sistema público de pensiones decente, cualquiera que sea el nombre que le demos, podrá garantizar que no estalle por los aires esa hipotética sociedad post-laboral, con lo que vendría a cumplir así una nueva función adicional que se sumaría a las muchas que ya viene satisfaciendo el sistema público de pensiones, puesto que acabaría siendo uno de los pilares básicos sobre los que se asentaría la paz social universal.

4. Bibliografía

COUNCIL OF EUROPE, [*Details of Treaty No. 048. European Code of Social Security*](#)

ETXEZARRETA M., *La tendencia a la privatización: consideración especial de la privatización de las pensiones*, en M. ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI*, Icaria, 2010

IDOATE E., JUNYENT J., *Los sistemas de pensiones de jubilación y el caso del Estado español*, en M. ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI*, Icaria, 2010

IGLESIAS FERNÁNDEZ J., *Desde las entidades financieras (bancos, cajas y aseguradoras), un ataque permanente al sistema público de pensiones*, en M. ETXEZARRETA, E. IDOATE, J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. JUNYENT TARRIDA, *Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI*, Icaria, 2010

LOZANO LARES F., [*La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente*](#), en [*Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*](#), 2016, vol. 4, n. 4, pp. 1-36

NAVARRO V., TORRES LÓPEZ J., *Lo que debes saber para que no te roben la pensión*, Espasa, 2013

OIT, [*Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*](#), 2017

OIT, [*La seguridad social y la primacía del derecho*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011

OIT, [*Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011

OIT, [*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*](#), 2011

OIT, [*Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*](#), 2008

OIT, [*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III \(Parte 1A\)*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003

OIT, [*Trabajo decente*](#), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, 1999

OIT, [*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III \(Parte 1A\)*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, 1997

OIT, [*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III \(Parte 4A\)*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión, 1996

OIT, [*La protección de la vejez por la Seguridad Social*](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 76ª reunión, 1989

ORENSTEIN M.A., *La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global?*, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2011, vol. 64, n. 3, pp. 73-90

SÁNCHEZ-URÁN HAZAÑA M.Y., [*Libre circulación y derechos de protección social: aspectos sustantivos y principios de coordinación entre sistemas nacionales de protección social*](#), ponencia al seminario internacional *Cooperación internacional y garantía de los derechos fundamentales*, Madrid, 9-13 febrero 2015

UN, [*Status of Treaties*](#), Chapter IV, [*Human Rights*](#), § 3, [*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*](#)

WORLD BANK, [*Averting the Old Age Crisis*](#), Oxford University Press, 1994

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it