Colección Trabajos de Investigación

José Luis Monereo Pérez
Juan Antonio Maldonado Molina
Isabel María Villar Cañada

LA VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Laborum
EDICIONES

OPEN ACCESS

Editorial

Francisco Ortiz Castillo
Director editorial

Consejo Editorial

Guillermo Rodríguez Iniesta
Director General de Publicaciones
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

José Luján Alcaraz
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

José Luis Monereo Pérez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

María Nieves Moreno Vida
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

Cristina Sánchez-Rodas Navarro
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

Consejo Científico

Jaime Cabeza Pereiro
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo

Faustino Cavas Martínez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

María Teresa Díaz Aznarte
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

Juan José Fernández Domínguez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid

Jesús Martínez Girón
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña

Carolina Martínez Moreno
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo

Jesús Mercader Uguina
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III

Antonio Ojeda Avilés
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

Margarita Ramos Quintana
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna

Pilar Rivas Vallejo
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona

Susana Rodríguez Escanciano
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

Carmen Sáez Lara
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba

Antonio V. Sempere Navarro
Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Arántzazu Vicente Palacio
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I

Consejo Colección Trabajos de Investigación

Belén Del Mar López Insua
Directora
Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

José Luis Monereo Pérez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

Guillermo Rodríguez Iniesta
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

María Del Carmen Salcedo Beltrán
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia

José Luis Monereo Pérez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada
Juan Antonio Maldonado Molina
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada
Isabel María Villar Cañada
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Jaén

LA VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Laborum
EDICIONES

Publicación realizada en el marco del Proyecto PID2023-153014OB-I00 Protección social y trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE







Edita:
Ediciones Laborum, S.L.
Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª, Oficina 21
30008 Murcia
Tel.: 968 24 10 97
E-mail: laborum@laborum.es
www.laborum.es

ISBN Digital: 979-13-88025-59-4

ISBN Papel: 979-13-88025-58-7
D.L. MU 365-2026

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2025
© Copyright del texto, sus respectivos autores, 2025

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por los autores en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de su autor con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.





Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (BY-NC-ND): El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial. No se pueden realizar obras derivadas.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo 9

I. Elementos disruptivos que pueden incidir en la viabilidad del sistema 13

1. Introducción 13

2. El envejecimiento demográfico 15

2.1. Incremento de la esperanza de vida 15

2.2. Descenso de la natalidad. Su relativo impacto ante la inmigración 17

2.3. La jubilación de la generación del "*baby boom*" 19

3. Impacto de las nuevas formas de trabajo en la financiación. Seguridad Social y Economía Digital 19

II. Medidas a adoptar ante estos retos 25

1. El Pacto de Toledo como hoja de ruta 25

2. Sostenibilidad financiera 29

2.1. Separación de fuentes de financiación 29

2.1.1. Planteamiento general 29

2.1.2. Los recursos generales del sistema de Seguridad Social y el principio de separación financiera 30

2.1.3. La separación de las fuentes de financiación y el incremento de las aportaciones del Estado como fuente de financiación del bloque contributivo 31

2.1.4. A modo de conclusión 34

2.2. Incremento de los ingresos 35

2.2.1. El MEI. Del nonnato Factor de Sostenibilidad a la apuesta por un mecanismo de solidaridad intergeneracional que garantiza la viabilidad económico-financiera del sistema público de pensiones 35
2.2.2. Incremento de bases máximas de cotización. La cotización adicional de solidaridad 38
2.2.3. Nuevas fuentes de financiación 42
2.2.4. Lucha contra el fraude 44
2.3. Reducción de gastos 49
2.3.1. Reforzamiento del principio de contributividad. Sus límites frente al principio de solidaridad. El período de carencia 49
2.3.2. Reforma de la edad de jubilación; Jubilaciones anticipadas; jubilación demorada 50
2.4. Compatibilidad de pensiones y trabajo. El envejecimiento activo productivo 59
2.5. El Fondo de Reserva 63
3. Sostenibilidad social 67
3.1. Revalorización de las pensiones. El mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad 67
3.2. Suficiencia de las prestaciones. Mejora de la intensidad protectora. La nueva base reguladora de la pensión de jubilación 69
3.3. Medidas en perspectiva de género 73
3.3.1. Planteamiento general. La igualdad de género en el sistema de Seguridad Social 73
3.3.2. Principales medidas adoptadas con perspectiva de género en nuestro sistema de Seguridad Social y su alcance en aras a la igualdad entre mujeres y hombres 75
3.3.2.1. El RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones 78
3.3.2.2. El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género 83
3.3.3. A modo de conclusión 86
3.4. Convergencia protectora de los regímenes del Sistema 87
3.4.1. Planteamiento general. La estructura del Sistema de Seguridad Social 87
3.4.2. La simplificación y convergencia del sistema de Seguridad Social como horizonte 89
3.4.3. La homogeneidad entre los Regímenes de Seguridad Social 91

3.4.3.1. La progresiva aproximación al Régimen General del Régimen Especial del Trabajadores Autónomos 92
3.4.3.2. El proceso de homogenización del Régimen Especial de Funcionarios públicos civiles y militares 96
3.4.4. A modo de conclusión 98
3.5. Juventud y Seguridad Social 100

III. Los planes y fondos de pensiones: protección social complementaria de las pensiones públicas 103

1. El modelo legal de protección social complementaria de las pensiones 103
2. Caracterización técnico-jurídico y modalidades de planes de pensiones 113
3. Por una mejora garantista del modelo legal de Planes y Fondos de Pensiones en el marco del sistema global de pensiones 124

IV. Conclusiones y propuesta de mejora y de "*lege ferenda*" del modelo legal de pensiones públicas: la planificación de la reforma de las pensiones en curso. Observaciones sobre el modelo reformista y lo que queda por hacer 143

Bibliografía 157

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema español de Seguridad Social, al igual que los del resto de países de nuestro entorno, se enfrenta en los próximos años a dos grandes retos. El primero, el derivado del factor demográfico, que se concreta fundamentalmente en la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom* (que puede considerarse una anomalía demográfica, con gran impacto en los sistemas basados en la técnica de reparto). El segundo, los efectos de la transformación digital, que incide en nuevos modelos de trabajo y de producción, con evidentes consecuencias en orden a la financiación, desde el momento en que esta sigue sustentándose sobre el empleo.

Resulta incuestionable la necesaria adaptación del Sistema a estos desafíos. Buena parte de las medidas a adoptar ya se encuentran definidas por la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, que, en sus sucesivas reediciones, marca la hoja de ruta del futuro de nuestra Seguridad Social. Algo que constituye un elemento a poner en valor, ya que no en todos los países se cuenta con un consenso institucional, parlamentario y rubricado por los Agentes Sociales respecto de las medidas a adoptar. Y resulta clave, porque los tiempos de un Sistema de Pensiones son largos, al articularse sobre carreras de seguro que se completan a lo largo de una vida laboral. Es, por tanto, uno de los puntos fuertes de nuestro Sistema. No olvidemos que el Pacto acordado en octubre de 2020 y las reformas aprobadas en 2021 y 2023 extienden sus efectos hasta más allá de 2050.

La financiación de las pensiones de la generación del *baby boom* requiere esfuerzos adicionales. Esta necesidad aparece contemplada en figuras como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), y la revitalización del Fondo de Reserva que conlleva, o la cotización adicional de solidaridad. Pero, pese a medidas como las expuestas, no será suficiente. Junto a ellas, en los últimos años estamos asistiendo a un aumento de las aportaciones presupuestarias, lo que no debe contemplarse como una muestra de debilidad del Sistema, sino como algo natural que ocurre en la mayoría de los países europeos. Y es que la autofinanciación del Sistema de Seguridad Social no es una línea imprescindible, algo que, dentro de la planificación del gasto público, habrá de ser

tenido en cuenta como una prioridad por los sucesivos gobiernos. Evidentemente, se trata de un elemento que puede generar incertidumbre, al depender del compromiso político de cada momento, pero la realidad es que en 2050 una de cada tres personas tendrá más de 65 años y sería suicida política y económicamente no dar prioridad al sustento de pensiones suficientes.

Las principales medidas a adoptar en los próximos años (algunas de las cuales ya han empezado a implementarse) pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Incremento de los ingresos, tanto los provenientes de cuotas como aquellos derivados de aportaciones presupuestarias. Respecto de los primeros, es especialmente importante el incremento de las bases máximas de cotización y en concreto la cotización adicional de solidaridad. Una opción novedosa debería ser contemplar una cotización similar de solidaridad dentro del Sistema de Clases Pasivas, que ha quedado al margen de la del Sistema.

No parece necesaria una nueva reforma sustancial de las jubilaciones anticipadas, ya que los términos aprobados por la última reforma son innovadores y desincentivan la jubilación en los primeros meses en los que podría retirarse una persona (con un régimen totalmente original en Europa). El porcentaje de personas que se jubila anticipadamente (que solían ser quienes tienen una jubilación más alta), se está reduciendo. No obstante, sí que hay margen para modificar las reglas aplicables en caso de personas que anticipan la jubilación teniendo derecho a la pensión máxima. La reforma ha previsto un régimen transitorio excesivamente largo a nuestro juicio, que debería adelantarse en el tiempo.

2. Respecto de la edad ordinaria, no se ve necesario un incremento por encima de los 67 años, en vigor desde 2027. No es la tendencia en el resto de los países, y resulta más equitativo fomentar el retraso voluntario del cese, medida que además permite que sea cada individuo quien valore la posibilidad de continuar trabajando según sus circunstancias personales y las características de la ocupación que tenga. Hay países que han optado por aplicar un factor de sostenibilidad a la edad (Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia). No así en España en la que el *non nato* factor de sostenibilidad español no se refería a la edad sino, como es sabido, al importe inicial de la pensión. Y no se ve necesario incluirlo, ya que, como se apuntaba, es más equitativo el fomento del retraso voluntario del cese de la actividad, mediante el reconocimiento de incentivos que "premian" la demora de quiénes pudiendo jubilarse, optan por continuar en activo. En efecto, los tres tipos de estímulos previstos para la jubilación demorada están empezando a dar resultados y nuestro país es de los pocos que contempla un premio a tanto alzado en los supuestos de demora de la jubilación, lo cual refleja la capacidad de creatividad legislativa, particularmente interesante y necesaria en el contexto actual.

3. El principio de contributividad seguirá teniendo relevancia, al ser algo connatural del nivel profesional de la Seguridad Social. Pero debe conjugarse con el principio de solidaridad. En este sentido, el período de carencia exigido para la jubilación, que no se ha modificado desde 1997, se mantiene en la línea de lo previsto

en la mayor parte de los países de la Unión Europea, por lo que su incremento no se considera necesario.

El equilibrio entre contributividad y solidaridad queda reflejado en el sistema de cálculo de la base reguladora introducido en la reforma aprobada en 2023. Pese a la intención inicial, en un principio no conducirá a una reducción del importe de las pensiones, sino al contrario. Será a partir de 2044 cuando sí tenga efectos reductores en la pensión de jubilación, pero no en los mismos términos en los que con frecuencia se ha postulado: incrementar a 35 los años que compongan la base reguladora de la jubilación. No es descartable que se avance en esa línea en los próximos años.

4. Respecto de la compatibilidad con el trabajo, hay que ser muy cautos, porque se ve afectado el fundamento mismo de la pensión de jubilación, que es actuar como renta de sustitución de una persona que accede al derecho al descanso. Si aceptamos que el propósito de la pensión de jubilación es la concesión de una renta de sustitución, parece ineluctable a tal idea la desaparición de la renta a sustituir. Es cierto que la tendencia predominante en el ámbito comparado es claramente favorable a la compatibilidad plena, sin limitaciones. Esto sucede en Alemania, Austria, Estonia, Francia (exigiendo una previa extinción contractual, y hasta los 70 años), Malta o Portugal. Aunque en ocasiones no es absoluta, sino que la compatibilidad queda condicionada por el límite de rentas que el sujeto obtenga por el trabajo que venga realizando. Y la realidad es que, en la mayor parte de esos países, la pensión no es una total renta de sustitución, a diferencia de lo que ocurre en España. Por tanto, entendemos que los avances que se produzcan so pretexto del "Envejecimiento Activo" deben tener como límite la compatibilidad total entre pensión e ingresos. Lo contrario colisiona con la filosofía tradicional de la pensión, que no es otra que reemplazar rentas de activo por pasivo, por lo que, si no hay un cese en los ingresos, no tendría sentido dar una prestación. En el fondo, una prestación que se concede al margen de que el sujeto deje de percibir ingresos, sitúa la pensión en la lógica de la capitalización, a modo de prestación que se rescata fruto de las cotizaciones aportadas. Y ello lo aleja de la solidaridad intergeneracional, en tanto que una persona pasará a ocupar un empleo y simultáneamente recibir una prestación que ya no reemplaza su renta de activo. Solo encuentra justificación en la lógica del envejecimiento activo, pero obviando la de la prestación contributiva que es. También hay que tener en cuenta que las personas que potencialmente se beneficiarán de esa compatibilidad son las que no han realizado trabajos físicos, de modo que son las rentas altas las que posiblemente más se beneficien de esta medida.

5. En cuanto a los Planes y Fondos de Pensiones, mantenimiento del espacio de las pensiones privadas estrictamente complementario y no sustitutivo respecto de las pensiones públicas suficientes y adecuadas. En este sentido reformas de una protección social complementaria que tenga una dimensión subjetiva más amplia y respeten el carácter estrictamente complementario de los regímenes públicos de la Seguridad Social (artículo 41 CE) pueden ser un instrumento que garantice el bienestar de los pensionistas (artículo 50 CE). Para esa combinación público-privado en el sistema de pensiones, el sistema público debe garantizar los principios de solidaridad intergeneracional, suficiencia protectora (pensiones públicas de calidad en cuanto al nivel de *desmercantilización* que satisfagan para los sujetos protegidos) y equidad

prestacional. Ello no significa que los sistemas complementarios tengan un espacio vital marginal, pues siempre el nivel de cobertura de las pensiones públicas no será capaz de garantizar el cien por cien del promedio de las rentas de activos, por una parte, y por otra, porque los sujetos protegidos pueden desear -y estar en condiciones de poder hacerlo- una mejora complementaria o suplementaria de la protección dispensada por la cuantía de la pensión pública básica. Lo que no encuentra cabida en el bloque constitucional regulador de las pensiones es la teoría de los "vasos comunicantes" (artículos 41, 50, en conexión con la cláusula de apertura hermenéutica *ex* artículo 10.2 y con los artículos 93 a 96 de la Constitución), en virtud de la cual las pensiones privadas se alimentan de los recortes crecientes en el nivel de suficiencia de las pensiones públicas (lo que conduciría a implantar un modelo residual de pensiones públicas y a la re-mercantilización de espacios funcionales propios del sistema público). Este modelo de re-mercantilización partiendo de una deliberada insuficiencia manifiesta en la cobertura de la pensión pública para propiciar el acrecentamiento de la pensión privada de sustitución -no de complementación- supondría una ruptura del modelo de suficiencia garantista que se opone frontalmente a la garantía constitución establecida en los artículos 41 y 50 CE y al estándar mundial multinivel al que reenvía o remite en vía interpretativa el artículo 10.2 CE (en relación con los artículos 93 a 96 de la Norma Fundamental).

I. ELEMENTOS DISRUPTIVOS QUE PUEDEN INCIDIR EN LA VIABILIDAD DEL SISTEMA

1. Introducción

Los Sistemas de Protección Social, más allá del Sistema de Pensiones, se enfrentan a principalmente a dos retos. Son dos circunstancias independientes, pero confluyen en el tiempo, como fenómenos altamente disruptivos (y que también presentan interrelaciones): por una parte, el fenómeno demográfico, el llamado envejecimiento poblacional; y, por otra, un fenómeno global como es la transformación digital, que incide en la tecnología, la economía, las relaciones laborales y, ampliamente, en la sociedad en su conjunto, hablándose de "Sociedad 4.0".

Estos dos fenómenos hay que abordarlos como retos, y no como problemas. Son reflejo de avances sociales (sanitarios y tecnológicos), que exigen adaptaciones, pero no hacen inviables los Sistemas de Protección Social. Al contrario, se presentan más necesarios que nunca, imprescindibles, y en su solvencia tendrán mucho que ver los nuevos sistemas productivos, que aportan riqueza.

Así, para mantener un sistema protector sostenible, resulta necesario adecuar todas las instituciones protectoras a los efectos que en él va a causar la disrupción demográfica y digital: gestión, encuadramiento, financiación, cobertura de riesgos... Y para dar una cobertura eficiente a la población mayor es necesario abordarla de forma integral, más allá del Sistema de Pensiones (que atiende a las necesidades económicas), extendiendo el análisis del impacto de la Sociedad 4.0 a los demás sistemas protectores: Dependencia, Sistema de Salud, y Servicios Sociales.

Buena parte de estas medidas ya se contemplan por la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, incluyendo la transformación digital. Recuérdese que en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de 27 de octubre de 2020, se incluyó una nueva Recomendación (la 19 *bis*), en la que bajo la rúbrica "Seguridad Social y Economía Digitalizada", se advierte de que la digitalización está transformando profundamente el entorno productivo con la intensificación de la robotización, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales, y que

"tales transformaciones también se proyectan sobre nuestro sistema de Seguridad Social", concluyendo que "Será necesario, por tanto, llevar a cabo las adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables, al tiempo que se preservan las señas de identidad de nuestro modelo de protección social".

En esta línea, desde 2021 se han aprobado en sucesivas etapas reformas legislativas que desarrollan lo previsto en el Pacto de Toledo de octubre de 2020, y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR) (componente 30, dedicado a la «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo»). Así, con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones y, en parte, el RD-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, se ha marcado la ruta de cómo será nuestro Sistema de Pensiones en las próximas décadas, que son precisamente las más críticas no solo por el cambio de modelo productivo, sino también por la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*. Un factor coyuntural, pero de gran trascendencia para el sostenibilidad económico-financiera y social de nuestro modelo de pensiones.

A diferencia de otras reformas, en las que la hoja de ruta venía marcada solo por el Pacto de Toledo, en este caso hay otros compromisos suscritos con la Unión Europea (PRTR), a través de medidas más concretas que las recogidas genéricamente en la renovación del Pacto de Toledo, y que no siempre coinciden en su literalidad, lo cual ha dificultado el acuerdo social y el político. En ejecución del PRTR, el Ejecutivo ha abordado la reforma en dos fases, tratando de lograr el aval de los agentes sociales en ambas, aunque no siempre lo ha conseguido en su totalidad, sin firmar la patronal ni el Acuerdo de 15 de noviembre de 2021 (relativo al Mecanismo de Equidad Intergeneracional -MEI-) ni el de 15 de marzo de 2023.

Las dos fases coinciden en su principal objetivo: la sostenibilidad financiera, pero compatible con el segundo: la sostenibilidad social. Es importante subrayar esa filosofía, porque no siempre la sostenibilidad social ha estado presente en procesos reformistas previos y, desde luego, no con tanto peso como ahora. En particular, hay que subrayar que la sostenibilidad financiera se pretende conseguir incrementando los ingresos, tanto los presupuestarios como los derivados de las cotizaciones, y esa es otra gran novedad. No busca tanto la reducción de gastos (aunque en la primera fase sí se persiguió, con las medidas ligadas a la jubilación anticipada y demorada), como el aumento de ingresos (cotización adicional de solidaridad, nuevo MEI). En la segunda fase parecía que se pretendía también una leve reducción de gastos con la ampliación de la base reguladora (aunque -como veremos- el Ejecutivo negó que esa fuera su intención), pero lo finalmente aprobado para la determinación de la base reguladora implicará un incremento de gastos, desde luego en los próximos 20 años.

2. El envejecimiento demográfico

Bajo este concepto se hace referencia a la tendencia, sobradamente conocida, que alude al incremento de la proporción de personas mayores en la sociedad. No obstante, y quizá precisamente por ser un lugar común desde el que se comienza abordando la sostenibilidad económica de la Seguridad Social, en ocasiones se le da una dimensión y relevancia de tintes casi apocalípticos, de los que hay que huir.

En efecto, hablar de sociedad envejecida no se ajusta a la realidad. En la actualidad, en España el porcentaje de personas mayores de 65 años es algo superior al 20 % de la población, lo cual no puede llevar a considerar como envejecida a la sociedad española. Las proyecciones de población -como veremos más adelante- sitúan el pico en un 35 %, en el año 2060. Esas proyecciones son eso, proyecciones, pero que pueden experimentar cambios sustanciales, por ejemplo, por los flujos migratorios. Pero, aun así, una sociedad ideal es aquella en la que todos sus individuos logran completar los diferentes ciclos vitales. Y eso conduce a una sociedad demográficamente equilibrada, que es lo que nos encontramos cuando una tercera parte de la población tiene más de 65 años y la esperanza de vida se acerca a los noventa.

Evidentemente, estos cambios en la estructura poblacional tienen importantes consecuencias para los sistemas de protección social (pensiones, cuidados de larga duración, y sanitario). Por ello es importante que haya un pacto social y político que aborde las reformas y ajustes necesarios, sobre todo porque son reformas que requieren de un largo recorrido para que surtan efectos, debiendo manejarse unos períodos temporales que exceden a los mandatos legislativos contemplados en cualquier país democrático.

El análisis de este fenómeno demográfico lo vamos a realizar exponiendo dos tipos de retos demográficos. Los primeros serían estructurales, en el sentido de que no se espera que desaparezcan en las próximas generaciones: incremento de la esperanza de vida y baja natalidad. El segundo es coyuntural, y es el verdaderamente complejo de encajar: el envejecimiento de la generación del *baby boom* (los nacidos entre 1957 -1977). Es coyuntural porque desaparecerá cuando fallezcan. Y es preocupante porque ocurre en un espacio temporal relativamente limitado (un par de décadas), a un ritmo acelerado. Son una anomalía demográfica, que amenaza como un *tsunami*, primero al sistema de pensiones y, posteriormente, al sistema de dependencia y de salud. Pero también representa una oportunidad para determinados tipos de empleos. No será una catástrofe demográfica, salvo que no se adopten medidas previamente.

2.1. Incremento de la esperanza de vida

A diferencia del envejecimiento del *baby boom*, el incremento de la esperanza media de vida de la población ni se produce de un modo acelerado, ni es rupturista. Se experimenta -afortunadamente- un incremento de la esperanza de vida, pero porcentualmente no es algo disruptivo. La ciencia no ha conseguido que vivamos 120 años, lo cual sí sería relevante.

En España, de 2002 a 2023, la esperanza de vida al nacer se incrementó en los hombres 4,2 años, y en las mujeres 3 años, como se refleja en esta tabla del INE:

Esperanza de vida al nacer (años)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
España																				
Total	80,4	80,3	81,1	81,1	81,5	81,9	82,4	82,6	82,5	83,2	83,3	83,0	83,5	83,4	83,5	84,0	82,4	83,3	83,2	84,0
Hombres	77,0	77,0	77,8	77,9	78,3	78,8	79,2	79,5	79,5	80,2	80,4	80,1	80,5	80,6	80,7	81,1	79,6	80,4	80,5	81,2
Mujeres	83,7	83,6	84,4	84,4	84,6	85,0	85,5	85,6	85,5	86,1	86,2	85,7	86,3	86,1	86,3	86,7	85,2	86,2	85,9	86,7
Unión Europea																				
Total	78,3	78,4	78,9	79,1	79,3	79,5	79,8	80,1	80,2	80,5	80,8	80,5	80,9	80,9	81,0	81,3	80,4	80,1	80,6	81,4
Hombres	75,0	75,1	75,6	75,8	76,1	76,4	76,7	77,0	77,1	77,5	77,9	77,7	78,0	78,1	78,2	78,5	77,5	77,2	77,9	78,7
Mujeres	81,5	81,5	82,0	82,2	82,4	82,6	82,9	83,1	83,1	83,3	83,7	83,3	83,7	83,6	83,7	84,0	83,2	82,9	83,3	84,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Del año 2024 al 2066, se espera que los hombres vivan como promedio 9,8 años más (de 81,2 a 91); y las mujeres 7,6 más (de 86,7 a 94,3)

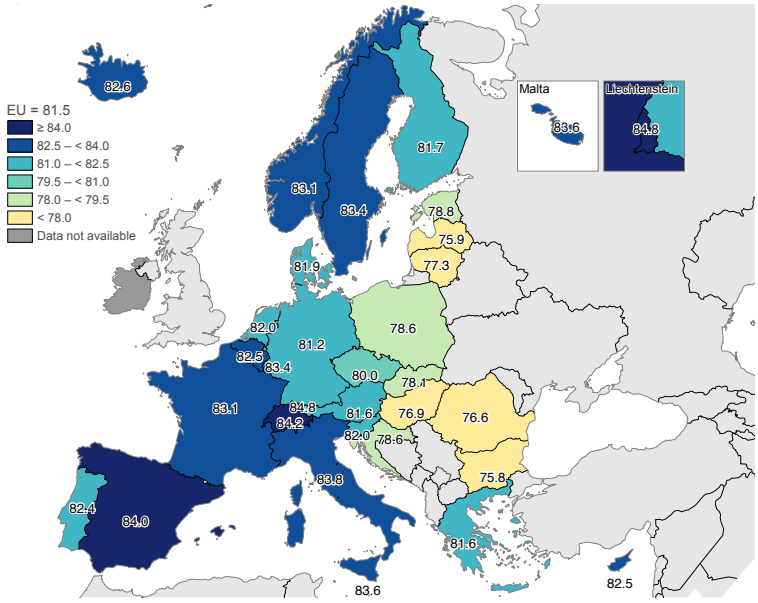
Proyecciones de población de España 2016-2066

Año	Esperanza de vida al nacimiento	
	Varones	Mujeres
2013	79,9	85,5
2014	80,1	85,6
2019	81,4	86,7
2024	82,8	87,7
2029	84,0	88,7
2034	85,2	89,6
2039	86,3	90,5
2044	87,4	91,4
2049	88,4	92,2
2054	89,3	93,0
2059	90,3	93,8
2063	91,0	94,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Según datos de Eurostat, España va a la cabeza de los demás países de la Unión Europea, siendo el estado con mayor esperanza de vida (si obviamos microEstados); una primera posición esta que dejó de ocupar tras el COVID-19, pero que ha vuelto a recuperar:

Esperanza de vida al nacer, 2023 (años)



Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240503-2

A nivel mundial, nuestro país ocupa la sexta posición en cuanto a longevidad. Así, los diez primeros son: San Marino: 85,6; Liechtenstein: 84,8; Andorra: 84,6; Suiza: 84,2; Japón: 84; España: 84; Italia: 83,8; Hong Kong: 83,6; Malta: 83,6 y Corea del Sur: 83,5.

Las consecuencias de este fenómeno en el campo de la protección social se proyectan en tres ámbitos:

- Sociales: extensión de los cuidados de larga duración (sistema de dependencia, que deberá reforzarse, dado que la mayor parte de las personas en esta situación son octogenarios).
- Sanitarias: aumento de la frecuencia de enfermedades ligadas al final de la vida, y mayor posibilidad de que buena parte de la población desarrolle enfermedades oncológicas y cognitivas.
- Económicas: pensiones menos sostenibles y mayor gasto en protección sociosanitaria.

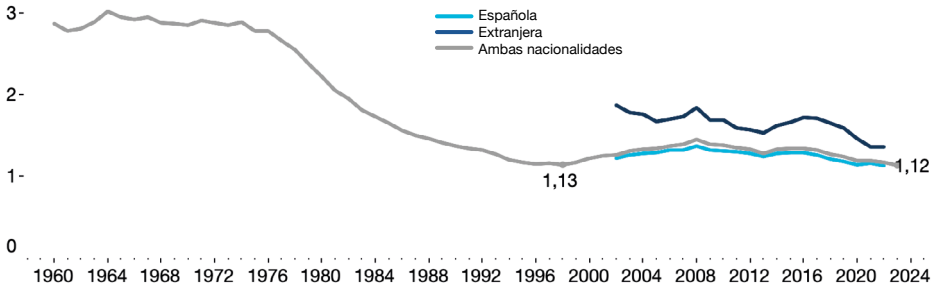
2.2. Descenso de la natalidad. Su relativo impacto ante la inmigración

La segunda variable estructural es una reducción de la fecundidad. Es un fenómeno global (al igual que los otros), pero en España también es más acusado que en el resto de los países. Entre 2022 y 2036, será un 14,2% menos que en los 15 años previos.

No obstante, no es un tema especialmente preocupante, no solo porque la inmigración puede compensar sobradamente esa reducción, sino porque hay que

recurrir a la noción de eficiencia demográfica: nacen menos personas, pero viven más años. En este sentido, el mito de que el índice de fecundidad debe situarse en un 2,1 para que haya un reemplazo generacional hace décadas que se desechó. Piénsese que España está por debajo desde 1981, según recoge el INE:

Número de hijos por mujer, por nacionalidad de la madre. España, 1960-2023

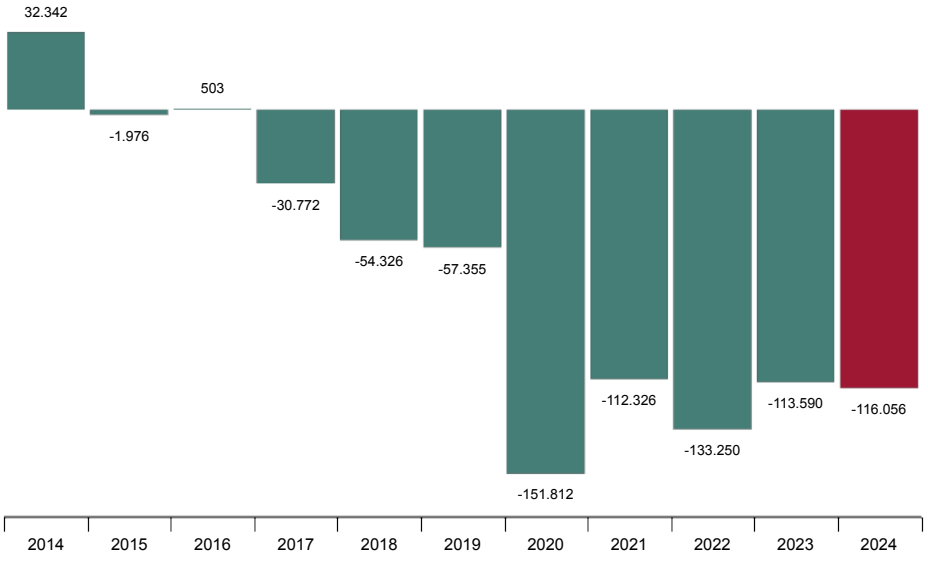


Fuente: La crisis de la fecundidad y las políticas familiares. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/10/2409-NCS.pdf

Actualmente España tiene un índice de fecundidad de 1,10, una cifra que es de las más bajas del mundo, solo por encima de Malta (1,08), Singapur (1,04), Corea del Sur (0,72) y Hong Kong (0,70).

Con un índice de natalidad tan reducido, es como se entiende que España tenga un saldo vegetativo negativo desde el año 2015.

Saldo vegetativo. 2014-2024



Fuente: INE, https://www.ine.es/dyngs/Prensa/MNP2024.htm

Sin embargo, la población española no deja de crecer, habiendo llegado en 2026 a los 49 millones y medio de habitantes, dato este que pone de relieve cómo la inmigración es un factor que neutraliza el descenso de la natalidad.

2.3. La jubilación de la generación del "baby boom"

Datar esta generación no es sencillo, ya que difiere de uno a otro país, En España, se estima que son los nacidos entre 1958 y 1977, lo que incluye 14 millones de personas, más del doble de nacidos en dos décadas precedentes, y 4,5 millones más que los 20 años siguientes. Es una anomalía demográfica en este sentido (esa generación es el doble que la de sus padres, y casi también que la de sus hijos), y son los que determinan que se haya pasado de una pirámide a un rombo poblacional. Una vez fallezcan, en lugar de pirámide habrá un pilar.

En definitiva, el análisis demográfico puede concluirse insistiendo en que no debe hablarse de sociedad envejecida (como sinónimo de decadencia), cuando en realidad nunca nos fue mejor en demografía, puesto que asistimos al mayor progreso de la historia de la humanidad. Las personas mayores dejarán de ser la excepción, pero tampoco serán la regla general. Los ciclos vitales se alargan y los patrones de comportamiento no necesariamente estarán compartimentados. Y se avanzará a una sociedad en la que las relaciones intergeneracionales serán la norma. En definitiva, los sistemas de protección social deben adecuarse para permitir que vivamos en una "sociedad para todas las personas".

3. Impacto de las nuevas formas de trabajo en la financiación. Seguridad Social y Economía Digital

Parece una realidad incuestionable que nos encontramos ante un nuevo orden económico y geopolítico mundial en el que el modelo neoliberal tiene serios problemas para dar una respuesta satisfactoria a todos los retos a los que nos enfrentamos en la actualidad y que van a verse incrementados en los próximos años. Y ello es así tanto desde el punto de vista estrictamente económico (racionalidad económica) como desde la perspectiva eminentemente "social" (racionalidad social). Los mercados, por sí solos, no pueden resolver los problemas a través de procesos de autorregulación. La sucesión de crisis ha propiciado de manera visible una mayor presencia del sector público global en la prestación de servicios, con el consiguiente aumento del gasto público. El creciente proteccionismo -como arma defensiva, pero también como instrumento de hegemonía en las grandes potencias mundiales- contribuye al mayor protagonismo del Estado en la economía. El modelo económico mundial ya no es el de la "hiperglobalización", sino una globalización neoliberal más flexible y descentralizada. Y en el orden económico mundial se aprecia una desigualdad cada vez mayor entre países.

Por otra parte, en la coyuntura actual existe una desestructuración del trabajo (y en algunos casos es manifiesto el riesgo de que se produzca una "escasez de empleo") que se hace acompañar por un fenómeno que extiende la vulnerabilidad social a ciertos colectivos de personas trabajadoras (mayores, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, etcétera). Simplificando, existen tres factores que explican esa mayor vulnerabilidad social vinculados a la posición de los individuos en los mercados de

trabajo y cuya incidencia en el sistema de Seguridad Social es obvia, sobre todo en el segmento de Seguridad Social contributiva ("Seguridad Social Profesional"):

En primer lugar, debe llamarse la atención sobre la expansión de la pobreza y la exclusión social *por el trabajo*, bien por su ausencia y bien por su insuficiencia para garantizar una vida digna de la persona que trabaja y de las personas que dependen económicamente de ella, lo cual nos remite a la precariedad laboral en sus diversas manifestaciones.

En segundo lugar, es de destacar la incidencia de la cuarta revolución industrial o "era digital", sus efectos en la economía y en el trabajo; pero también el tipo de respuesta regulativa institucional y empresarial que la está modulando y conformando en la esfera social. El desarrollo de las fuerzas productivas (que incluye la tecnología y su innovación) siempre ha sido determinante en el curso de los procesos sociales y en los distintos ámbitos del mundo de la vida.

En tercer lugar, está ante nuestra mirada la realidad del envejecimiento de la población sin trabajo o con trabajos precarios o inestables, que está planteando que las personas mayores (aunque también los jóvenes, paradójicamente) se vean discriminados en el acceso al trabajo o en el propio trabajo. Esto nos conduce ante el fenómeno del "edadismo" como forma de discriminación de las personas por razón de la edad. La edad es una de las primeras características que observamos en otras personas. El edadismo surge cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas por atributos que ocasionan daño, desventaja o injusticia y menoscaban la solidaridad intergeneracional. El edadismo perjudica nuestra salud y bienestar y constituye un obstáculo importante para la formulación de políticas eficaces y la adopción de medidas relativas al envejecimiento saludable, tal como reconocieron los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la Estrategia y Plan de Acción mundiales sobre el Envejecimiento y la Salud, y en el Decenio del Envejecimiento Saludable (2021-2030).

El edadismo remite, pues, a los estereotipos, los prejuicios y la discriminación hacia las personas vinculados a la edad. Esto es, la forma de pensar, sentir y actuar en relación con los demás en función de la edad que tienen. Es un fenómeno que está presente, de forma aceptada y naturalizada, en casi todos los ámbitos de la sociedad (desarrolladas o subdesarrolladas) y del que conviene estar alerta a sus diferentes formas para tomar conciencia de ellas y adoptar las medidas adecuadas para poder combatirlas [Organización Mundial de la Salud (OMS). Informe mundial sobre el edadismo. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud; 2021. https://doi.org/10.37774/9789275324455].

Y, por último, la insuficiencia de los instrumentos clásicos de protección social arbitrados por los contemporáneos y necesarios Estados Sociales y Democráticos de Derecho. Esa insuficiencia presenta un carácter estructural y persistente, no simplemente contingente, pues trasciende de las consecuencias y respuestas institucionales a la grave crisis económica de la última década para cuestionar el modelo de organización de las sociedades democráticas situadas en la tradición del constitucionalismo social.

En lo que se refiere a la llamada "cuarta revolución industrial", es manifiesto que, en unión con los demás factores causales, está determinando que se operen transformaciones disruptivas de envergadura en la era de la economía digital que además se producen a una gran velocidad (las tecnologías disruptivas tienen como base la innovación: *Big data*, virtualización y *cloud*, ciberseguridad, realidad virtual y aumentada, *blockchain*, etcétera). Ante mutaciones de esta entidad en el mundo del trabajo, mediatizado por los cambios tecnológicos, los sistemas de protección social tienen que dar una respuesta que sea coherente con la persecución de sus propios fines: la protección de las personas ante las siempre cambiantes situaciones de necesidad relevantes.

La cuarta revolución industrial (Revolución industrial 4.0, a la cual pronto seguirá una 5ª) va a tener una incidencia en el empleo, tanto en lo relativo a los niveles como en las formas de empleo. Se producirán procesos contradictorios de creación y destrucción de empleo, pero también desplazamiento de personas trabajadoras desde las actividades en declive a las nuevas actividades en expansión. El problema es que, en muchos aspectos, se ha roto con el paradigma teórico de la "destrucción creativa" formulada -no sin cierto optimismo- por el sociólogo alemán Werner Sombart y que después sería popularizada por el economista austriaco Joseph Schumpeter en sus libros *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942) y *Teoría del desenvolvimiento económico* (2ª edición,1934), como hecho central del desarrollo del capitalismo moderno. Su validez hoy día es relativa, y en cualquier caso oscilante y nunca lineal. El tiempo indicará si prevalece el lado positivo del desarrollo o el lado negativo y su incidencia en la vida laboral y en los sistemas de protección social.

Por lo pronto, lo que sí se aprecia son cambios sobre el empleo hartos significativos: un empleo menos estandarizado; un empleo más fraccionado e inestable donde tienden a expandirse las plataformas digitales (Cabify, Uber, Airbnb o Upwork, etc., con formas de empleo difusas -zonas grises- entre la autonomía y la subordinación, y de ahí su elevada controversia judicial): la llamada economía "colaborativa" (que en general lo es poco y con el agravante de poder ocultar la realidad de una relación subordinada); vinculado a la nueva *economía digital* (terminología más apropiada) está la expansión del teletrabajo (como expresión de trabajo a distancia mediatizada por el uso de las nuevas tecnología) y el trabajo en las plataformas digitales; el sometimiento de la organización del trabajo y del empleo a transformaciones permanentes y no siempre previsibles, pues suelen estar presididas por la incertidumbre, con la consecuencia de un incremento de la flexibilidad laboral interna y externa; y la tendencia hacia la mercantilización y remercantilización de ámbitos dominados por el empleo público (con flujos y reflujos en este proceso discontinuo).

Los efectos también se producen en la esfera de las protecciones sociales dispensadas por la forma política del Estado Social de Derecho, el cual tiene serias dificultades para "gobernar" estos procesos de la era digital (con el impulso de robotización y la inteligencia artificial). El problema se centra ante todo en el uso y encauzamiento hacia el interés general de las innovaciones tecnológicas, sin caer en la ingenuidad de oponerse sin más al proceso de transformación tecnológica a modo de un "neo-ludismo", que equivoca la identificación de la instancia de poder determinante

(como sucedió en *movimiento* social e ideológico surgido en la primera Revolución Industrial, que se oponían a las nuevas tecnologías industriales del momento). Sin caer en ningún tipo de excesos optimistas, se pueden limitar las nuevas tecnologías dañinas y aprovechar las innovaciones tecnológicas que puedan ser útiles para el bienestar social y el desarrollo económico. Se trata, en definitiva, de gobernar los cambios tecnológicos en la lógica de las necesidades sociales y de un desarrollo económico sostenible orientado hacia el bienestar de la población y la "justicia social". Y esto no lo crean las nuevas tecnologías en sí mismas, sino las políticas democráticas que se implementan y los actores sociales y económicos implicados en los procesos sociales. No solo hay que atender al desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad, sino también a la *mediación política y jurídica que la gobiernan.* Se trata de procurar el buen gobierno del cambio tecnológico y de su incidencia en las diversas esferas de la vida (incluido el mundo del trabajo). Por lo demás, no existe un vínculo directo entre el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la justicia social.

De este modo, el impacto de los cambios tecnológicos en el empleo y en las protecciones sociales, que apuntan hacia una desestructuración del trabajo (precariedad, trabajo atípico, falsos autónomos, aumento de la economía irregular (calificada suavemente de "informal", cuando se trata de una economía ilegal que rompe con todas las reglas de juego establecer por cauces jurídicos e institucionales, des-sindicalización y pérdida de poder de las organizaciones sindicales, etcétera) y la ruptura del pacto social subyacente al constitucionalismo democrático-social, al Estado Social de Derecho (al que se intenta convertir en un "Estado de mercado"), necesita ser gobernado y reorientado en una sociedad civilizada. Y ello por contraposición a los enfoques ideológicos deterministas que entienden que la globalización y la nueva revolución tecnológica suponen una inevitable descomposición de la sociedad del trabajo democráticamente organizada, desconociendo que esos cambios están asociados a las políticas neoliberales que han fomentado un determinado modelo de globalización liberalizadora y una orientación política y cultural (hegemonía) que convierte en inevitable los que corresponde al espacio de decisión de la Política y el Derecho. Un enfoque determinista neoliberal que ha permitido justificar la redistribución de la renta del trabajo al capital, el aumento de las desigualdades sociales y la reducción y neutralización del garantismo jurídico de los derechos sociales fundamentales (una re-mercantilización de los derechos laborales y de las fórmulas de protección social pública).

Ciertamente, la presente coyuntura se caracteriza por las innovaciones tecnológicas y su aplicación a los procesos productivos y ello supone tanto transformación como destrucción o creación de nuevos empleos. Los enfoques apriorísticos sobre sus resultados son simples augurios sin fundamento científico sólido. Por lo demás, siempre habrá un espacio para la decisión política -de política del Derecho- en favor del trabajo decente y de un renovado sistema de protecciones sociales suficientes y adecuadas socialmente para atender a las nuevas situaciones de necesidad de los individuos.

Desde esa perspectiva hegemónica se construye un discurso donde los modelos garantistas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social estarían no solo desfasados,

sino presididos por una heterogonía de sus fines típicos, pues se afirma que son disfuncionales ellos mismos para garantizar el empleo y las protecciones sociales que exige la actual Era digital. En ese discurso se afirma que no hay lugar para el pleno empleo de calidad, que estamos ante el "fin del trabajo" (desde hace tiempo afirmado y ahora revitalizado con la expansión de la cuarta revolución industrial), que no es posible mantener (por ser financieramente insostenibles) los pilares del Estado Social (como el sistema de Seguridad Social y las demás formas de protección social pública). Con este discurso no hay espacio de decisión para la política democrática para gobernar el destino de las sociedades y solo cabría dejar a las fuerzas operantes en el mercado con apoyo estatal de fomento las grandes "decisiones" sobre la orientación de la economía y la realización de la cohesión social. Precisamente, frente a ello, la lógica del Estado Social ha sido -y es- la del gobierno de la economía y de los procesos sociales al servicio de la sociedad en su conjunto.

Es esa lógica de integrar el desarrollo económico y el progreso social lo que preside las respuestas actuales de defensa del Estado Social y Democrático de Derecho.

Paradigmáticamente, habría que recordar aquí el Informe de la OIT, "El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas", de noviembre de 2016 y la Recomendación OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, que precisamente subrayan la orientación de las políticas hacia el pleno empleo de calidad y la protección social (recogiendo la garantía de "la seguridad básica del ingreso"). En la larga duración, lo que preside la acción de la OIT es una lucha por la justicia social y sus garantías jurídicas e institucionales. En estas coordenadas de política del Derecho Social, la OIT apuesta la celebración de un nuevo contrato social para el futuro del trabajo decente que afronte la desigualdad, la seguridad de los ingresos y unas relaciones laborales presididas por el diálogo social y la regulación legal y convencional.

Es manifiesto que trabajo precario -antónimo del trabajo digno o "decente" de la persona- no solo no libera de la necesidad (y no se hace digno de la persona que trabaja), sino que también, por un lado determina carreras de aseguramiento social inestables (debilitamiento de los ingresos por cotizaciones sociales, por las excesivas rotaciones laborales, por empleos a tiempo parcial o mal retribuidos) que afectan a la calidad de la acción protectora en el nivel contributivo (dificultades de acceso a una pensión digna o de calidad) del Sistema de Seguridad Social y en particular en las pensiones; y por otro, y en relación ello, genera una insuficiencia de recursos económicos para el sistema público en su conjunto, y singularmente para la sostenibilidad económico-financiera de las pensiones públicas. No solo sin empleos de calidad las democracias pierden la batalla de la legitimidad social (dado el malestar social que provoca la inseguridad y la intensa desigualdad), sino que también se hace prácticamente imposible garantizar la viabilidad económico-financiera de un sistema público de pensiones basado en un sistema de reparto con cobertura de capital (que es el que se ha mostrado más adecuado para garantizar la solidaridad y la resistencia del sistema a los cambio económicos y geopolíticos que han presidido al mundo desde la segunda postguerra mundial).

El reto es crear nuevos empleos, hay que dar capacidades y productividad a las personas trabajadoras en los sectores de actividad económica. Para ello, habrá

que utilizar correctamente -y de acuerdo con el principio de precaución- las nuevas tecnologías verdes y digitales y, singularmente, la inteligencia artificial para mejorar la productividad de las personas trabajadoras sin sustituirlas. Así se puede generar prosperidad compartida buscando un equilibrio entre crecimiento económico y progreso social. Una distribución justa podrá reducir las desigualdades y, en este sentido, cabe realzar que *la Seguridad Social -y el subsistema de pensiones públicas- son instrumentos de redistribución de las rentas* para la mayoría de la población. Forman parte del "contrato sociopolítico" de la democracia constitucional; este "*contrato social*" es la forma en que las sociedades democráticas determinan solidariamente cómo se reparten los riesgos de la existencia y de las crisis económicas o ecológicas entre los individuos, las organizaciones (económicas y de defensa de intereses sociales) y el Estado y otros poderes públicos.

II. MEDIDAS A ADOPTAR ANTE ESTOS RETOS

1. El Pacto de Toledo como hoja de ruta

Tal y como ya se ha apuntado en páginas precedentes, a diferencia de otros países, España cuenta con una hoja de ruta de las reformas a acometer, que tiene el respaldo parlamentario, a través del Pacto de Toledo, como es sabido. Se renuncia, así, al dirigismo político y se apuesta por una política consensuada respecto a todas las medidas fundamentales a adoptar para garantizar la sostenibilidad y la eficacia de del sistema público de pensiones. En los sucesivos Informes de Evaluación y Reforma se han incorporado las líneas directrices a seguir. El último es de 2020, y como novedad frente al anterior de 2011 incluye una Recomendación número 0 en la cual se perfilan las características generales que deben presidir nuestro Sistema de Seguridad Social.

De manera expresa, en dicha Recomendación se declara que "el sistema español de Seguridad Social, fruto de la acción y el esfuerzo de cinco generaciones, constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada". Se trata de una afirmación que se puede encontrar en otros apartados del Informe y, por supuesto, en el Pacto de Toledo de 1995. No obstante, esta referencia a los sistemas de pensiones y, en particular, a la Seguridad Social española como un pilar fundamental del Estado del Bienestar que se ha ido consolidando con el tiempo y que, en la actualidad, representa el estandarte de una sociedad moderna, no debe hacernos olvidar las tensiones a las que se ve sometido el mismo. Se trata, por tanto, de una declaración que debe conectarse con el proceso largo de reformas que ha llevado a nuestro sistema a ir acomodándose a las nuevas situaciones.

El segundo párrafo de la Recomendación 0 alude a cómo el derecho de los españoles a la Seguridad Social viene configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva y se basa en los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia. Se trata de los rasgos característicos de nuestro sistema público y obligatorio de protección que el Informe quiere poner en valor y, además, tal y como recoge expresamente, pretende que la ciudadanía sea partícipe. Por ello, considera muy relevante "que la juventud sea sensible a esta situación, y que

disponga de un mejor conocimiento de los citados principios, de los derechos de los que dispone desde el momento en que queda incluida en el sistema de Seguridad Social, así como de las obligaciones que deberá cumplir". Considera que "las personas jóvenes son protagonistas esenciales en el fortalecimiento del sistema de Seguridad Social", por lo que debería hacerse un esfuerzo por recuperar "la confianza perdida en el mismo", adoptando "cuantas medidas sean necesarias para hacerlas partícipes de la necesidad de su recomposición y de sus bondades". Una apuesta esta que parece razonable si lo que se pretende es seguir reforzando el mantenimiento y mejora de nuestro sistema de Seguridad Social.

Tras la constatación de que la Seguridad Social es el pilar fundamental de nuestro Estado del Bienestar y que, además, presenta unos rasgos característicos perfectamente reconocibles, la *Recomendación 0* del Informe opta por hacer cuatro declaraciones solemnes, siendo la primera la de volver a reafirmar "el compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas".

Sobre este particular, resulta evidente que dicho compromiso entronca con lo que se ha denominado como la sostenibilidad de las pensiones públicas. En efecto, el Pacto de Toledo pretende lanzar un mensaje al legislador en el sentido de que promueva en todo momento la reforma del sistema con objeto de que el mismo ofrezca a los sujetos beneficiarios una protección adecuada y suficiente. Esta necesidad de favorecer el reforzamiento del principio de suficiencia de las pensiones y las medidas adecuadas y solidarias para su sostenibilidad económico-financiera y social se convierte en el eje de todo el proceso político-social del Pacto de Toledo.

Este desiderátum de los firmantes del Pacto se conecta con la visión que los mismos tienen de la Seguridad Social como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, siendo el sistema de pensiones la rama prestacional más relevante. No cabe duda de que se trata de un instrumento de solidaridad estatalmente garantizada (socialización y mutualización pública de los riesgos y situaciones de necesidad social y políticamente relevantes). La Seguridad Social está contribuyendo decisivamente a atenuar, neutralizar y contrarrestar las consecuencias sociales de una "sociedad del riesgo", de la crisis sobre las personas, el empleo y la reestructuración de las empresas. Desde esta perspectiva, la Seguridad Social es un "Activo", no una "Carga" económica para una sociedad democrática, abierta y en transformación permanente. Es también un *mandato constitucional ex* artículos 1, 9.2, 10, apartados 1 y 2, y 41 y siguientes (en relación con el grupo normativo formado por los artículos 93 a 96, en relación con el referido artículo 10.2) de nuestra Norma Fundamental.

Como resulta obvio -lo notorio no necesita de prueba-, la Seguridad Social no ha sido en ningún caso culpable de las crisis económicas cíclicas. Más bien ha sido un "amortiguador social" de las consecuencias negativas sobre la población (un instrumento esencialmente redistributivo y de solidaridad social intergeneracional) y un elemento que ha impulsado la estabilización y expansión del crecimiento económico y el mantenimiento de la demanda agregada.

Por tanto, la Seguridad Social es un derecho que debe ser garantizado tanto desde el punto de vista jurídico como institucional. Los posibles mecanismos de reforma están presididos por diversas opciones políticas y financieras. Pero la "sostenibilidad" debe ser instrumental al fin que persigue la Seguridad Social y el subsistema de pensiones públicas (artículos 41, 50, en relación con el artículo 10.2 CE). De este modo ni la Seguridad Social en su conjunto ni su subsistema de pensiones tienen por qué ser financieramente insostenibles debido al envejecimiento de la población y a otros factores. Existe un espacio para la decisión de política del Derecho que permite introducir las reformas "internas" y "externas" al Sistema público de tipo estructural que sean necesarias para garantizar su sostenibilidad financiera y, al mismo tiempo, proporcione pensiones suficientes y adecuadas para las actuales y futuras generaciones, desarrollando fielmente las previsiones constitucionales al respecto.

Los retos (demográficos; económico-financieros; políticos: el de las opciones político-ideológicas liberalizadoras y privatistas) hasta ahora pueden atenderse desde diferentes opciones de reforma. La primera de estas se basa en introducir cambios en las normas de operación del sistema, de tal forma que se alteren las variables que afectan a los ingresos y a los gastos en la dirección adecuada. Es lo que se conoce como reformas paramétricas, que han sido definidas como aquellas en las que se mantiene la estructura y la filosofía del sistema de pensiones y solo se introducen cambios cuantitativos en algún parámetro del mismo. Se trata de cambios concretos desde un valor del parámetro a otro valor, sin ningún tipo de indexación automática a la evolución de ningún factor importante para los sistemas de reparto, como la esperanza de vida. Desde el punto de vista de los ingresos, en un sistema contributivo como es el español, las medidas a aplicar podrían consistir en el aumento de los tipos de cotización, la eliminación de los topes salariales (mínimos y máximos) e, incluso, en el incremento de las dotaciones al Fondo de Reserva. También se podría acudir, obviamente, a los recursos que provienen de los Presupuestos Generales del Estado por vía impositiva. Desde el lado de los gastos, y haciendo referencia a la pensión de jubilación, las opciones de reforma que busquen disminuir aquellos, entre otras, pueden ser: el aumento del número de años que se tienen en cuenta para el cálculo de la base reguladora; el retraso en la edad legal de jubilación; el incremento del número de años necesarios para poder obtener una pensión de jubilación contributiva; la reducción del porcentaje de la base reguladora que se percibe en el caso de haber cotizado el período mínimo; y/o la reducción de las tasas con que se aumenta este porcentaje inicial por cada año adicional de cotización.

Otra de las consideraciones de la *Recomendación 0* del Informe del Pacto de Toledo de 2020 es la oposición frontal de los firmantes a que se produzca "cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, la suficiencia de prestaciones, la equidad en el reparto de las cargas y la responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema". Esta afirmación se conectaría con lo que el resumen del Informe proclama como el rechazo "de la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización". En definitiva, el Pacto de Toledo rechaza una modificación estructural del sistema de reparto introduciendo elementos propios de sistemas de capitalización y de aportación definida.

Los dos últimos párrafos de la Recomendación 0 del Informe del Pacto de Toledo de 2020 constituyen dos observaciones en torno a las dos modalidades de protección del sistema de Seguridad Social. En la primera se viene a establecer "que el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da una respuesta protectora frente a las situaciones de necesidad en que pueden encontrarse trabajadores, pensionistas, y sus familiares, por lo que no parece adecuado parcelar el mismo, en función del origen de la necesidad a proteger, modificando su naturaleza en orden a su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las pensiones afectadas". Y, en la segunda, se "reitera que la financiación de la Seguridad Social ha de adecuarse a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las no contributivas y los servicios de carácter universal se financien a través de aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al tiempo que las cotizaciones sociales sean la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones".

Sobre estas dos cuestiones, parece oportuno señalar cómo han ido desarrollándose dos líneas de tendencia muy claras en nuestro sistema que se relacionan con lo dicho anteriormente. Y es que, de un lado, el sistema de pensiones ha virado hacia una asistencialización muy acusada; y, de otro, se ha producido un reforzamiento de la contributividad de las pensiones a dispensar por el sistema. En lo que respecta a la adopción por parte del sistema público de rasgos asistenciales, convendría apuntar de entrada que se trata de una exigencia constitucional, dado que el artículo 41 CE vino a configurar la Seguridad Social como un instrumento de protección dirigido a toda la ciudadanía. Con la Carta Magna se superaba la distinción entre las personas que, hallándose en idéntica situación de necesidad, se encuentran protegidas o desprotegidas en función de si han realizado cotizaciones al sistema o están incluidas en el ámbito de aplicación del régimen legal correspondiente. Se reconocía, desde el Tribunal Constitucional, la "vocación universalista en el área de la protección básica", lo que suponía marcar el camino al legislador acerca del diseño que debía realizar del sistema público de Seguridad Social. De alguna manera la asistencialidad se perfilaba desde la Constitución como el futuro que ha de llegar y la contributividad como el punto desde el que se partió.

Precisamente, el proceso reformador ha puesto de manifiesto la tensión entre asistencialidad y contributividad. En efecto, la necesidad de desarrollar mecanismos asistenciales que trataran de dar respuesta a las situaciones de necesidad que se estaban produciendo y, en definitiva, de hacer realidad el principio de universalidad en la protección corrió paralela a la exigencia de mantener, cuando no de reducir, los niveles protectores de las prestaciones del nivel profesional o contributivo. Y así, aunque la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas tuviera por objeto proteger a los ciudadanos que encontrándose en situación de necesidad carecieran de recursos propios suficientes para su subsistencia, sin embargo, la pretendida generalización del ámbito objetivo y subjetivo del sistema de Seguridad Social no fue tal, dado que se establecieron condicionamientos heredados de las prestaciones contributivas. Lejos de ampliar las prestaciones ya existentes a nuevos sujetos destinatarios, lo que se hizo fue

crear nuevas prestaciones de carácter asistencial y complementario para aquellos que no cumplieran los requisitos para acceder a las prestaciones no contributivas. De este modo, la pervivencia de cierto influjo de lo contributivo en lo asistencial ha terminado por interrelacionar ambos subsistemas de tal forma que el segundo se ha alimentado de las insuficiencias del primero. Precisamente, los recortes en las pensiones contributivas han valorizado todavía más la necesidad de corregir al alza la asistencialidad de las pensiones. Y así, las reformas de las prestaciones del régimen profesional en la deriva de favorecer al máximo su contributividad han dado paso a un mayor protagonismo de los mecanismos asistenciales. Mayor presencia de estos últimos que tendrían sentido en este proceso reformador que prefiguraría la construcción de un Estado del bienestar residual o de mínimos. De este modo, las medidas restrictivas en el nivel profesional reclaman un reforzamiento de los niveles asistenciales, pero también de los complementarios, internos y externos al sistema de Seguridad Social. Y así, el conjunto de las reformas apuntadas, graduales en su implantación pero silenciosamente planificadas, pueden estar favoreciendo el tránsito hacia la asistencialización universalista y la privatización del nivel contributivo.

En definitiva, se adopta la correcta perspectiva metodológica del *enfoque "sistema global de pensiones"*, con la combinación de lo público y lo privado, bajo la preferencia constitucional por lo público. Y en este marco, la *Recomendación 0* se sitúa en la dirección de evitar la lógica de los "vasos comunicantes" en las relaciones funcionales entre las prestaciones de la acción protectora de la Seguridad Social y las prestaciones complementarias creadas por la iniciativa privada (la lógica de los "vasos comunicantes" es decididamente contraria a la lógica de la complementariedad y no sustituibilidad del espacio vital de lo público y de las pensiones de calidad *ex* artículos 41 y 50 de CE; y lo significativamente respecto a las normas internacionales que establecen el estándar en materia de Seguridad Social y de su subsistema de pensiones públicas (al que remite la norma de apertura *ex* artículo 10.2 CE), señaladamente el Convenio OIT, núm. 102, Norma Mínima de Seguridad Social; o el artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada de 1996, en relación con el Código Europeo de Seguridad Social).

2. Sostenibilidad financiera

2.1. Separación de fuentes de financiación

2.1.1. Planteamiento general

Entre los desafíos a los que se enfrenta el sistema de Seguridad Social, presenta una particular dimensión el relativo a su financiación. Como es bien sabido, el artículo 41 CE encomienda a los poderes públicos la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social para toda la ciudadanía que garantice una protección suficiente frente a situaciones de necesidad. Y para el cumplimiento efectivo de este mandato resulta imprescindible disponer de un sistema de financiación sólido y viable que permita hacer frente a los elevadísimos costes de la Seguridad Social.

La incertidumbre relativa a la viabilidad económico-financiera del sistema, a su sostenibilidad futura, se encuentra en la base de buena parte de las reformas que, en las últimas décadas, se han venido operando sobre el mismo. Una incertidumbre que

no es nueva pero que, indudablemente, se ha visto acrecentada por la crisis económica y a la que contribuyen factores como la evolución demográfica (envejecimiento de la población, derivado de las bajas tasas de natalidad y del aumento de la esperanza de vida), la situación del mercado de trabajo (aumento de la temporalidad y la parcialidad, desempleo estructural, etc.) o la, ya comenzada, jubilación de la generación del *baby boom*.

Son varias, como se apuntaba, las medidas que, desde hace años, se vienen planteando para contribuir a garantizar la sostenibilidad económico-financiera de nuestra Seguridad Social. Entre ellas, una de las que cuenta con una mayor tradición es la relativa a la necesidad de separar las fuentes de financiación del sistema, clarificando a quién corresponde asumir la carga financiera de cada prestación según la naturaleza, contributiva o no de la misma. Ya el Pacto de Toledo de 1995, en su Recomendación primera (*Separación y clarificación de las fuentes de financiación)* instaba al Gobierno a adoptar "las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo".

Desde entonces, las sucesivas reformas normativas han ido avanzando en esta línea, como se verá a continuación.

2.1.2. Los recursos generales del sistema de Seguridad Social y el principio de separación financiera

El artículo 109 LGSS delimita, en su apartado primero, las diferentes vías de financiación de nuestra Seguridad Social. Entre ellas, son dos las que ocupan un papel protagonista:

- Por un lado, las aportaciones progresivas del Estado, tanto las consignadas con carácter permanente en los Presupuestos Generales del Estado como aquellas que se acuerden para atender necesidades especiales o resulten necesarias por exigencia de la coyuntura. Según el destino de las aportaciones, dentro de las recogidas en los presupuestos, se diferencian cuatro partidas: 1) la correspondiente al presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (financiación de la asistencia sanitaria); 2) la dirigida a financiar los complementos para mínimos de las pensiones contributivas; 3) la correspondiente al presupuestos del Instituto de Mayores y Servicios Sociales; y 4) la dirigida a financiar la asistencia sanitaria no contributiva y los servicios sociales del Instituto Social de la Marina.
- Y, por otro lado, las cuotas de las personas obligadas, que constituye la principal fuente de ingresos del sistema.

Junto a estas dos fuentes principales, entre las fuentes de ingresos del sistema se incluyen también las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga y los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto derivado de sus recursos patrimoniales. Además, el art. 109.1 LGSS finaliza con una cláusula abierta, relativa a "cualesquiera otros ingresos", entre los que se encuentran,

por ejemplo, la compensación de costes de las actividades de prevención; los reintegros de operaciones corrientes; o los ingresos procedentes de prestación de servicios.

Una vez establecidas las fuentes de financiación, el art. 109.2 LGSS consagra el principio de "separación financiera", con el objetivo de clarificar cómo van a financiarse las distintas prestaciones. A tales efectos, se diferencian:

- Las prestaciones de naturaleza no contributiva que se financiarán mediante aportaciones del Estado. A estos efectos, el Gobierno deberá buscar fórmulas que permitan compatibilizar los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial atención a la financiación vía impositiva de los complementos a mínimos de las pensiones (disposición adicional 12ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social).

  De manera expresa (art. 109.3 LGSS), se consideran a estos efectos: a) las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación; c) el subsidio especial por maternidad (artículos 181 y 182 LGSS); d) el complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social; e) las prestaciones familiares; y f) el ingreso mínimo vital.

- Las prestaciones contributivas, incluyendo los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial, que serán financiadas básicamente con cargo a las cotizaciones de los sujetos obligados que ejercen una actividad profesional (empresas y personas trabajadoras por cuenta ajena o por cuenta propia). Pese a esta "deseable" autosuficiencia financiera, el legislador no cierra la puerta a que los recursos necesarios para financiar del bloque contributivo de protección puedan proceder también de aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

2.1.3. La separación de las fuentes de financiación y el incremento de las aportaciones del Estado como fuente de financiación del bloque contributivo

Como se ha indicado, el Pacto de Toledo de 1995 ya contempló entre sus recomendaciones de actuación legislativa la necesidad de delimitar los bloques contributivo y no contributivo de protección, identificando y separando las vías de financiación de cada uno de ellos. Tras la 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que sentó las bases para el seguimiento de la recomendación del Pacto de Toledo, el proceso de implementación y desarrollo del principio de separación de fuentes de financiación se ha llevado a cabo de manera progresiva, como se refleja de manera evidente con los denominados

"gastos impropios" del sistema (gastos de gestión de las entidades gestoras y servicios comunes, complementos a mínimos de pensiones, bonificaciones y reducciones en las cuotas, como medidas de fomento del empleo). Unos gastos estos tradicionalmente asumidos con cargo a cotizaciones sociales y cuya financiación gradualmente se ha ido trasladando hacia las aportaciones del Estado.

Varias son las razones que pueden argumentarse para sustentar el principio de separación de las fuentes de financiación: a) la garantía de que los recursos obtenidos de las aportaciones de empresas y personas trabajadoras se destinen de forma exclusiva al pago de las prestaciones contributivas, intentando evitar que el principio de universalidad protectora, sobre el que se sustenta el bloque no contributivo, pueda poner en riesgo el principio de contributividad; b) como consecuencia del anterior, la, ya apuntada, contribución a la garantía de la sostenibilidad futura del bloque contributivo; c) una mayor transparencia y racionalidad en la gestión del sistema, facilitando la identificación de los costes asociados a cada bloque protector y contribuyendo así a una gestión más eficiente y una mejor toma de decisiones en política social, etcétera.

En la implementación del proceso de separación financiera, y en su cuestionamiento desde algunos sectores, sin duda, ha tenido incidencia la situación económico-financiera de nuestro sistema de Seguridad Social, en particular del sistema de pensiones. Una realidad esta que queda reflejada de manera evidente por la insuficiencia de los ingresos vía cotizaciones para hacer frente al gasto en prestaciones contributivas que viene caracterizando a nuestro sistema desde hace más de una década. Esta insuficiencia, suplida en un primer momento (hasta 2017) mediante disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, ha determinado que, en los últimos años, y de manera reiterada, venga siendo necesario el recurso, a través de diferentes fórmulas, a las aportaciones del Estado para financiar gastos del bloque protector contributivo. Unas aportaciones estatales que, de manera gradual, van ganando peso entre las fuentes de financiación del mismo, tal y como gráficamente se refleja en las tablas que se incluyen a continuación.

Aportaciones del Estado a la financiación del bloque contributivo de protección

AÑO	APORTACIONES ESTATALES
2017	Préstamo: 10.192 millones €
2018	Préstamo: 13.830 millones €
2019	Préstamo: 13.830 millones €
2020	Dos préstamos: 13.830 millones € + 16.500 millones €
2021	Dos préstamos: 13.830 millones € + 14.866 millones €
2022	Transferencia procedente de los PGE: 18.396 millones €
2023	Transferencia procedente de los PGE: 19.888 millones €
2024	Transferencia procedente de los PGE: 21.380 millones €
2025	Transferencia procedente de los PGE: 22.881 millones €

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social

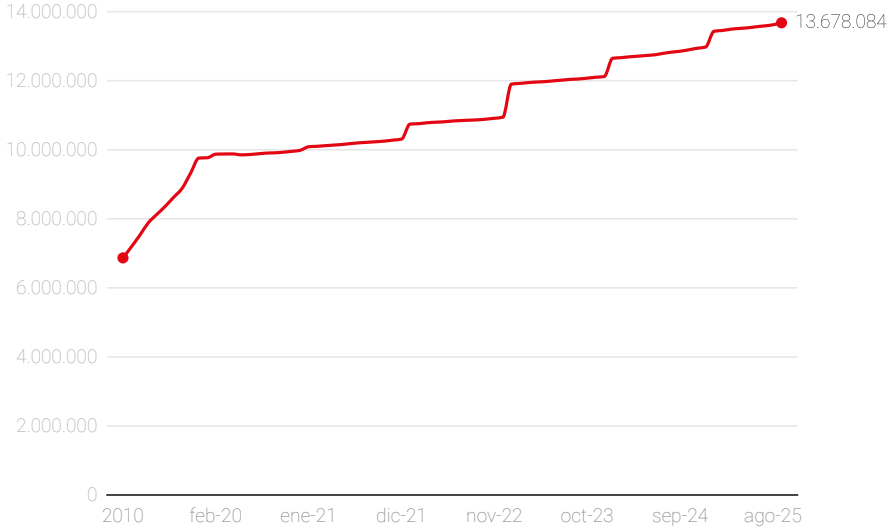
Peso de las cotizaciones y de las aportaciones de Estado en la financiación del bloque contributivo

AÑO	COTIZACIONES (%)	APORTACIONES DEL ESTADO (%)
2010	92,3	6,3
2013	77,5	10,8
2020	67,8	-
2023	69,6	23,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social, INE y Ministerio de Hacienda

En los últimos doce años, la "deuda" de la Seguridad Social con el Estado ha pasado de constituir el 0,6% del PIB en 2010 a representar en torno al 7,6% del PIB en 2025, una evolución en la que tiene una evidente incidencia el aumento del gasto en pensiones contributivas y las previsiones de evolución creciente del mismo derivadas, entre otras causas, del inicio de la jubilación de los *baby boomers.*

Evolución del gasto en pensiones contributivas en España



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Pues bien, el incremento de las aportaciones de Estado para la financiación de los compromisos en pensiones contributivas de la Seguridad Social ha venido siendo objeto de crítica desde diversos sectores. Críticas que, además de dirigirse a la propia situación económico-financiera del sistema y a la mayor presión sobre los Presupuestos Generales del Estado y, por ende, a la mayor carga para la fiscalidad general, se focalizan en el cuestionamiento -erróneo- del principio de separación financiera que suponen esas aportaciones estatales al bloque contributivo de la Seguridad Social. No obstante, como se ha indicado, el mandato legislativo establece que las cotizaciones de los sujetos obligados deben constituir la fuente principal, pero no exclusiva, con la que se financien las prestaciones contributivas.

2.1.4. A modo de conclusión

Sin cuestionar los efectos positivos que, desde el punto de vista económico financiero, tiene la separación de las fuentes de financiación, su contribución directa a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social es indudablemente, limitada, siendo evidente que, por sí sola, resulta insuficiente para hacer frente a los desafíos demográficos y del mercado de trabajo que afectan la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones contributivas.

Como se apuntaba en páginas precedentes, desde el inicio, el objetivo perseguido con esta medida fue el de proporcionar una mayor claridad y transparencia sobre la forma en que se financia cada prestación de Seguridad Social, según su naturaleza contributiva o no contributiva, evitando que el coste derivado del bloque no contributivo afecte a la imagen de sostenibilidad de la Seguridad Social contributiva. Y en esta línea, no conviene obviar su contribución a la finalidad de mitigar los consiguientes "recelos" o el rechazo que la propia existencia de la Seguridad Social contributiva sigue despertando -aún hoy en día- entre ciertos colectivos que parecen "olvidar" el principio de universalidad protectora derivado del art. 41 CE al consagrar la obligación de los poderes públicos de garantizar un sistema de Seguridad Social que proporcione protección suficiente frente a las situaciones de necesidad de toda la ciudadanía. Nos hallamos, pues, ante un instrumento legislativo dirigido a clarificar la situación financiera del sistema.

Pese a ello, son varias las voces autorizadas de la doctrina iuslaboralista que, desde el inicio, han venido poniendo de relieve el hecho de que la separación de las fuentes parte de la división del Sistema en dos compartimentos estancos, no solo desde el punto de vista financiero, sino también prestacional y organizativamente, y que acentúa los perfiles asegurativos del sistema y asume un planteamiento técnico propio de sus esquemas actuariales: equilibrio financiero, necesidad de aumentar las cuotas o reducir los gastos o el nivel de cobertura.

Así, resulta necesario incidir en que una aplicación estricta del principio de separación financiera (prestaciones contributivas con cargo a cuotas y prestaciones no contributivas con cargo a aportaciones del Estado), además de ir en contra de algunos de los principios técnicos del sistema financiero de la Seguridad Social, chocaría frontalmente contra un principio básico del sistema, como es el principio de solidaridad, tanto en el bloque contributivo (más evidente), como también en el no contributivo en el que su realización mayor o menor dependerá del nivel de aplicación del principio de progresividad, característico del sistema tributario general.

No pueden compartirse, pues, las opiniones que, desde algunos sectores, y de manera recurrente, ponen en cuestionamiento la legalidad de las -crecientes- aportaciones que, en los últimos años, el Estado viene realizando para hacer frente a la financiación del bloque contributivo de protección. Es evidente que el esfuerzo de los poderes públicos y de los propios agentes sociales debe dirigirse a reforzar el papel de las cotizaciones como la principal vía de financiación de las prestaciones contributivas, incidiendo para ello en el mercado de trabajo, en la calidad y estabilidad del empleo. Pero siendo esto algo incuestionable, resulta necesario incidir en que no

existe obstáculo legal alguno para que el Estado, como responsable último del sistema de Seguridad Social, contribuya, mediante aportaciones específicas, a la sostenibilidad económico-financiera del bloque contributivo de protección (en sistema del entorno, como el alemán o el francés, el Estado asume en torno al 33% del gasto).

Por otra parte, debe seguir avanzándose en la culminación del principio de separación financiera, lo que, en el actual contexto económico-financiero del sistema, debe pasar por un profundo análisis (evidentemente en el marco del diálogo social) de la dimensión o componente asistencial que pueden tener determinadas prestaciones contributivas, a efectos de su financiación, aun siendo conscientes de la controversia que podría plantear una eventual reclasificación de las prestaciones que conforman la acción protectora de nuestra Seguridad Social.

2.2. Incremento de los ingresos

2.2.1. El MEI. Del nonnato Factor de Sostenibilidad a la apuesta por un mecanismo de solidaridad intergeneracional que garantiza la viabilidad económico-financiera del sistema público de pensiones

Resulta indudable que la sostenibilidad de las pensiones está condicionada económicamente. Ahora bien, no se olvide que la economía es un orden institucional objeto de intervención por la "política económica" y en última instancia dependerá de una decisión política, de Política del Derecho social y económica, sobre la garantía del bienestar que una sociedad civilizada quiere dispensar a las personas mayores. Al tiempo es un problema de determinación de las posibilidades y equilibrios entre ingresos y gastos, por un lado, y, por otro, de la distribución siempre en economía de tales recursos (las rentas; en lo que metafóricamente suele denominarse "reparto de la tarta" en términos de PIB). La decisión jurídica y la decisión política están, pues, interrelacionadas y se condicionan mutuamente. Y este espacio para la política democrática es existencial y efectivamente presente en el ámbito del sistema de pensiones públicas.

Ahora bien, ello no supone que deba dejar de reconocerse la entidad del problema a resolver. En este sentido es útil tomar en consideración el Informe del Comité de Política Económica - Grupo de trabajo sobre envejecimiento: Informe 2024 sobre el envejecimiento para España. En este Informe se constata el elevado nivel de envejecimiento de nuestra población y el aumento de la esperanza de vida, lo cual supone un aumento del gasto en pensiones y en sanidad. España es de los países europeos más expuestos, porque presentar un déficit y una deuda elevada, y deberá destinar de media a las jubilaciones un 41% de la recaudación procedente de impuestos y cotizaciones entre 2022 y 2050. Un porcentaje este que es -a menos que se introduzca cambios que eleven los ingresos- el porcentaje más alto de toda la Unión Europea. La Comisión Europea dedica un capítulo específico al impacto que tendrá el declive demográfico sobre los ingresos públicos, apoyándose en las proyecciones del *Informe sobre el Envejecimiento de 2024,* que calcula la evolución previsible del gasto en pensiones entre 2022 y 2070. Como se puede apreciar se toma como referencia un ciclo muy amplio. El pico máximo a nivel europeo se alcanzará en 2036, con un importe del

12,2% del PIB en el promedio de los veintisiete países integrantes de la Unión, para después estabilizarse en el 12%. No obstante, la carga y la progresión del gasto varían mucho en atención a cada Estado.

Para España, el mayor esfuerzo se producirá entre 2046 y 2051, puesto que la generación del *baby boom* (más numerosa y con mejores prestaciones) se retirará más tarde que en otros países, debido a la diferente evolución económica y demográfica del país. Las tensiones que sufre el sistema español de pensiones son importantes, a pesar de que las reformas que se han venido realizando, resultando necesario, como apunta la Comisión Europea, llevar a cabo reformas fiscales que mejoren la sostenibilidad las finanzas públicas a largo plazo.

Las cotizaciones sociales no alcanzan para pagar las jubilaciones, por lo que, como se indicaba en páginas anteriores, en los últimos años desde el Ministerio de Hacienda se vienen haciendo transferencias de parte de su recaudación al sistema de Seguridad Social, de manera que ya uno de cuatro euros de todas las pensiones se abona con impuestos y deuda pública. En previsiones de larga duración, España será el Estado de la Unión con el mayor gasto anual en pensiones entre 2044 y 2066 (hasta 2043 lo será Italia y, a partir de 2067, Luxemburgo). El pico máximo llegará en 2051, cuando deberá destinar un 17,3% del PIB a las pensiones. Si se considera el periodo completo, 2022-2070, España, Italia y Bélgica liderarán el desembolso medio anual en pensiones, con un 16%, 15,5% y 14,6% de su PIB, respectivamente. Esos aumentos podrían reducir el margen de inversión en otras áreas relacionadas con el envejecimiento, como sanidad, cuidados de larga duración, y no relacionadas con el envejecimiento, como I+D, defensa o vivienda, en igualdad de condiciones.

La situación podría complicarse aún más para los Estados más propensos a altos déficits públicos. En este sentido, España ha corregido su déficit, situándose en 2,8% del PIB en el año 2024 (excluido el gasto extraordinario por la Dana, que la Comisión Europea no computa a efectos de déficit), por debajo, así, del 3% que marcan las reglas europeas.

Pues bien, en este contexto conviene hacer especial alusión al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). Como se sabe, la disposición final cuarta de la Ley 21/2021, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones, introdujo el MEI como sustituto del Factor de Sostenibilidad. Su origen se sitúa en 2020, año en el que Comisión Europea instó a que se estableciera un mecanismo que compensara la suspensión (por entonces) del factor de sostenibilidad, y en junio de 2021, se recogió en el PRTR, bajo la rúbrica «Sustitución del FS por un mecanismo de equidad intergeneracional» (C30. R2-D). El Acuerdo social de 1 de julio de 2021, firmado tanto por patronal como sindicatos, contempló que «en cumplimiento del PRTR, los firmantes se comprometen a negociar la sustitución del FS por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027», con el objetivo de evitar hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de personas trabajadoras más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. No obstante, en las negociaciones posteriores no se llegaría a un acuerdo con la patronal,

concretándose en el Acuerdo social de 15 de noviembre de 2021 que se aplicaría no en 2027, sino a partir de 2023.

El MEI fue incluido en la Ley 21/2021 como un mecanismo temporal cuya ejecución se haría en dos fases (dos componentes, se indicaba): la primera hasta 2032 y la segunda por determinar a partir de esa fecha. Posteriormente, el RD ley 2/2023, de 16 de marzo, llevó a cabo la derogación de esa regulación inicial, de manera que ya no se distinguen dos fases, y el tipo (porcentaje) previsto se duplica respecto al establecido en un primer momento, aunque con una aplicación progresiva hasta 2029 (art. 127 *bis* y disp. trans. cuadragésima tercera LGSS). Como es sabido, se trata de una cotización finalista (destinada a nutrir el Fondo de Reserva), aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes, en todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social en los que se cotice por la contingencia de jubilación, quedando excluido el Régimen de Clases Pasivas y los colectivos de personas excluidas de cotizar por jubilación (por ejemplo, jubilados activos o quienes desarrollen programas de formación y prácticas no laborales y académicas), sin que compute a efectos de prestaciones. Tampoco podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna.

Como se apuntaba, el tipo se duplica respecto del inicialmente previsto, pero será en 2029, ya que en 2023 se partió del mismo que ya entró en vigor (cotización extra del 0,6 %: 0,5 % a cargo de la empresa y 0,1 % a cargo de la persona trabajadora), incrementándose un 0,1 % adicional cada año y manteniéndose en un 1,2 % desde 2029 hasta 2050.

Y es aplicable tanto a los regímenes que incluyan a personas trabajadoras por cuenta ajena como autónomas. En el caso de las asalariadas, la distribución entre cuota obrera y patronal queda fijada, tanto por el artículo 127 *bis* como por la disposición transitoria cuadragésima tercera LGSS (aunque solo hasta 2030), pero advirtiendo el artículo 127 *bis* que "en el caso de que se modifique la estructura de distribución de la cotización entre empresa y trabajador por contingencias comunes esta cotización finalista se ajustará a la nueva estructura". La aplicación gradual prevista es la siguiente (cuota patronal/obrera):

- 2023: 0,6% (0,5/0,1).
- 2024: 0,7% (0,58/0,12).
- 2025: 0,8% (0,67/0,13).
- 2026: 0,9% (0,75/0,15).
- 2027: 1% (0,83/0,17).
- 2028: 1,1% (0,92/0,18).
- 2029: 1,2% (1/0,2).
- Desde el año 2030 hasta 2050: 1,2% (1/0,2).

No obstante, no se trata de una cifra que deba permanecer inalterable, sino que en el propio RD ley 2/2023 se contempló un eventual incremento. En concreto,

su disposición adicional segunda (dedicada al «Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020») prevé que: «La cotización del MEI podrá aumentar en el supuesto de que el Parlamento no acordase medidas correctoras del exceso de gasto que hubiera detectado la AIReF en sus Informes trianuales de evaluación».

2.2.2. Incremento de bases máximas de cotización. La cotización adicional de solidaridad

Continuando con el fortalecimiento del principio de contributividad que desde hace décadas inspira nuestro sistema, la Recomendación número 5 del Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de octubre de 2020 (bajo el título «Adecuación de las bases y periodos de cotización») conectó el aumento del tope máximo de las bases de cotización y pensión máxima, en el sentido de requerir un «equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas», pero «sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema». En relación con la solidaridad, la Recomendación número 15 («Solidaridad y garantía de suficiencia») añade que este principio permite «modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia».

Se trata, pues, de conseguir un equilibrio entre contributividad (proporcionalidad) y solidaridad, respetando el artículo 31.1 de la Constitución española (CE), que -recuérdese- dispone que la justicia de nuestro sistema tributario debe estar inspirada «en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio», pero también en la solidaridad, de modo que no tiene que existir una total equivalencia entre lo aportado y lo percibido.

Este objetivo se incorporó al PRTR, bajo la rúbrica «Adecuación de la base máxima de cotización del sistema» (C30.R6), utilizando la misma expresión que el Informe del Pacto de Toledo («adecuación»), aunque en su contenido sí se explicita que consiste en un «incremento gradual» de la base de cotización máxima, que irá «acompasada de una adaptación de la pensión máxima». Por tanto, no es un incremento paralelo de ambos conceptos. Y se indica que será progresivo: «se implementará a lo largo de las próximas 3 décadas» (un plazo que en el RD ley 2/2023 se amplía finalmente a 4 décadas).

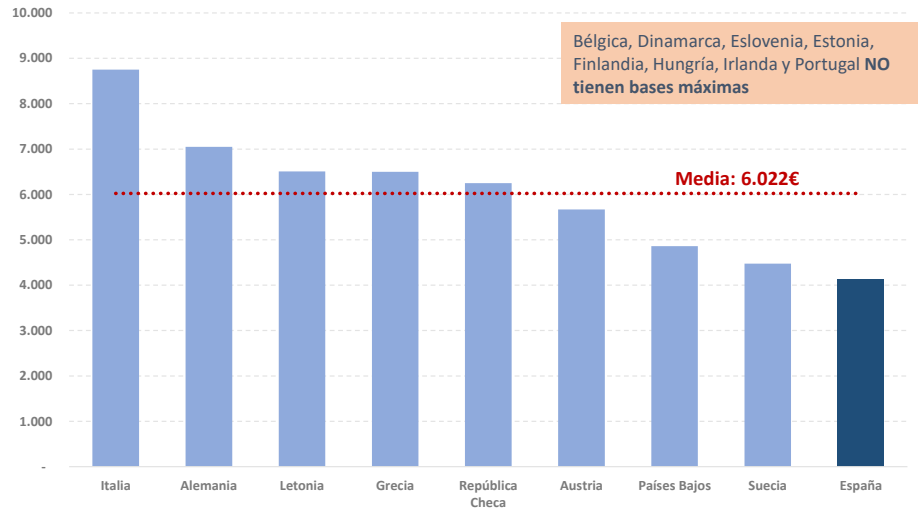
Los incrementos experimentados por la base máxima de cotización en los últimos años han determinado que la diferencia entre pensión máxima y base máxima se haya ido agrandando, siendo en 2023 del 20,26 %.

El elemento más interesante de esta medida es el incremento adicional de ambos conceptos, pero con unos tiempos y cuantías totalmente asimétricos. En la Exposición de Motivos se califica como «decalaje temporal», que no es sino una hábil maniobra para acelerar el incremento de bases de cotización y postergar el de las pensiones hasta que haya pasado el «tsunami» demográfico del *baby boom*. En ningún momento se pretende equiparar ambos elementos, ya que en la primera fase (hasta 2050) las bases máximas aumentarán adicionalmente más de un 30 % y las pensiones máximas solo un 3 %. Y ya en 2065, las pensiones máximas experimentarían una subida de hasta el

20 %. Por tanto, dentro de 40 años, la brecha entre la base máxima y la pensión máxima sería de un 10 % superior a la actual, pero en 2050 será cerca de un 30 %. Pero hay que advertir que el incremento adicional de las pensiones solo se aplicará a las causadas desde 2025, no a todas las pensiones máximas.

Las cautelas en el incremento vienen por respeto al artículo 31 de la CE. Fuera de esa circunstancia, se parte de que en España las bases máximas de cotización son de las más bajas de la Unión Europea (donde la media es 6.022 € mensuales), como subrayó el ministro Sr. Escrivá en marzo de 2023 en la presentación de la «reforma de pensiones» ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo:

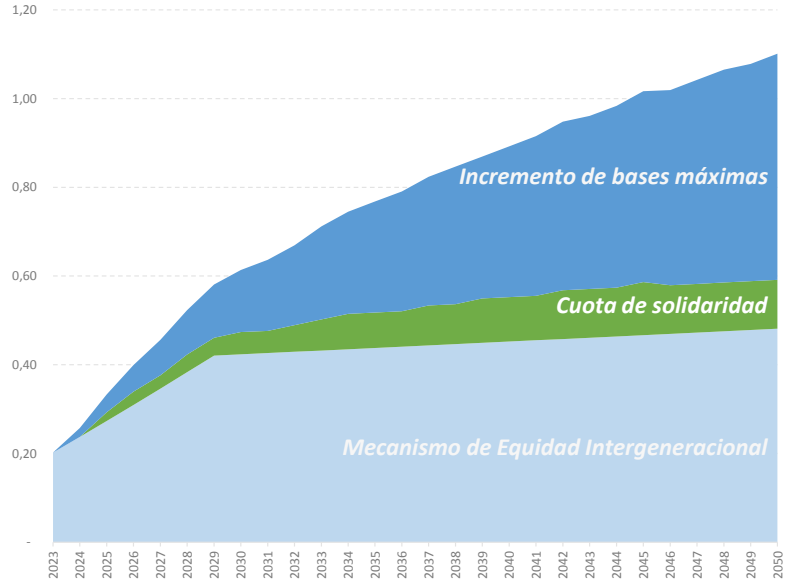
Base máxima en los países europeos (en €)



Fuente: MISSOC.

Antes de proceder al análisis técnico-jurídico de la medida, conviene subrayar que nos hallamos ante la reforma más relevante de las aprobadas en esta fase en orden al objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, muy por encima del MEI y de la cuota adicional de solidaridad, aunque sus efectos se proyectan a largo plazo. Nuevamente nos remitimos a la gráfica presentada por el Ministro Escribá en marzo de 2023:

Recursos generados por las nuevas medidas. Ingresos anuales (En % PIB)



Fuente: MISSOC.

La reforma actúa con dos incrementos, uno de los cuales es el que marca la diferencia respecto de la situación precedente. Así, anualmente tendrá lugar un incremento simétrico del tope máximo de las bases de cotización, tomando como referente el mismo porcentaje en el que se actualicen las pensiones. Y adicionalmente (aquí está la gran novedad), se prevén otros aumentos que no se acompasan ni temporalmente ni en los porcentajes finales, siendo notablemente superiores en cuanto a los topes máximos de las bases de cotización, y que solo se aproximarán a partir de 2065. Con ello se logra diferir en el tiempo el incremento en la subida de las pensiones máximas, y no en la recaudación por las bases máximas, de modo que se aplicarán los porcentajes adicionales a las pensiones máximas solo una vez jubilado el grueso de la generación del *baby boom*.

Por tanto, la brecha entre las bases y pensiones máximas se incrementará hasta 2050. Ello podrá tener efectos indirectos tanto en las jubilaciones anticipadas voluntarias como en la demorada, viéndose beneficiado por un sistema que lo penaliza poco (más allá del recorte derivado del tope máximo de las pensiones, que aumentará a partir de 2034), máxime en escenarios de alta inflación, con la consiguiente idéntica revalorización de las pensiones, que provoca una neutralización de la penalización por año anticipado, así como una minoración del interés en demorar el cese en el trabajo.

Una fórmula imaginativa, que da como resultado un sistema más solidario, dejando de perder ingresos vía cuotas de la Seguridad Social (que en algunos casos se derivaban al aseguramiento privado, por la teoría de los «vasos comunicantes») y sumando ingresos en los próximos 25 años. Todo ello sin que el aumento de las bases máximas pueda esgrimirse como confiscatorio si no va acompañado de un incremento

de las pensiones máximas, aunque eso solo se conseguirá tras el transcurso de cuatro décadas. Hasta entonces lo que habrá es una notable elevación de las bases máximas de cotización frente a un tímido aumento de la pensión máxima.

Como decimos, hay dos incrementos, uno que denominaríamos «básico» y otro «adicional». El básico se aplica desde 2024 (el borrador de noviembre de 2022 partía de 2025, pero en la versión de 10 de marzo se adelantó un año) y el adicional desde 2024 el incremento de las bases máximas, pero el de las pensiones un año después, 2025. Respecto de las bases máximas de cotización, el RD ley 2/2023, de 16 de marzo, introdujo dos importantes novedades: incremento adicional de la base de cotización; y la cotización adicional por solidaridad que comenzó a implantarse en 2025 para las personas cuyos ingresos sean superiores a las bases máximas (desarrollada por RD 322/2024, de 26 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

También hay diferencia temporal en la finalización: hasta 2050 en el caso de las bases de cotización y hasta 2065 en la pensión máxima. Una meta común, pero con ritmos de implementación totalmente diferentes, que hará que durante décadas se amplíe la brecha entre pensiones máximas y bases máximas de cotización, y convergiendo cuando ya hayan pasado los momentos más críticos para la sostenibilidad del sistema.

Junto con estas nuevas reglas, se incorpora una cotización adicional por solidaridad (art. 19 *bis* LGSS) para los importes que superen la base máxima, establecida en tres tramos de retribución que acabarán siendo en 2045: de la base máxima al 10% adicional, el 5,5%; del 10% al 50% adicional, el 6%; y por encima del 50% adicional, el 7%.

Es una novedad interesante, ya que el mero incremento de las bases de cotización permite aumentar la recaudación de las retribuciones más elevadas, pero no impide que parte de potencial cotización por la remuneración se pierda. Por ello, con el objetivo de recaudar cuotas por los tramos altos retributivos, se añade una figura totalmente novedosa como es la cotización adicional de solidaridad (art. 19 *bis* LGSS). Así, aunque no se haya destopado la base máxima (que sigue topada, como hemos visto), en la práctica el resultado es muy similar, ya que desde 2025 se recauda por el total de las remuneraciones que perciba una persona trabajadora asalariada del régimen general de la Seguridad Social (RGSS) (y por cuenta propia en el caso del régimen especial del mar). La diferencia es que el tipo de cotización a aplicar es cuatro veces menor que el que hubiera correspondido en caso de destope; y que tales remuneraciones no computan en la base de cotización, por lo que no contabilizarán para las bases reguladoras de prestaciones futuras. Pese a no haberse explicitado normativamente el destino de tales recursos (lo cual hubiese sido deseable como sí se hizo con el MEI), en virtud de la cláusula abierta del artículo 118.1 LGSS) los mismos debieran destinarse a dotar el Fondo de Reserva.

La finalidad de la medida es, por tanto, la de recaudar por la remuneración total, siguiendo la literalidad del artículo 147.1 de la LGSS, aunque sea en un porcentaje inferior al común. Subjetivamente, el tipo adicional opera con la cotización de las personas que trabajen por cuenta ajena y les sea aplicable el artículo 147 de la LGSS,

lo que abarca solo el Régimen General de la Seguridad Social (incluyendo los sistemas especiales agrario -por cuenta ajena- y del hogar). Ahora bien, el RD ley 2/2023 también lo extiende a las personas que trabajan por cuenta propia en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, con la previsión recogida en el número 3 de la nueva disposición adicional quinta de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero (en tal caso para los rendimientos netos que superen el máximo). Quedan excluidos, por tanto, los demás regímenes (minería, autónomos del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos -RETA- y del sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios) y el Régimen de Clases Pasivas.

2.2.3. Nuevas fuentes de financiación

Como se apuntaba con anterioridad, existen condicionamientos económicos para la garantía de la sostenibilidad del sistema. Muchas reformas legales han enfatizando en el equilibrio interno del sistema (cuestión esta, de innegable importancia, sin duda, pero cuyo enfoque unilateral ha podido reconducir a la pretendida solución hacia la reducción del gasto), pero cabe decir críticamente que no se ha abordado suficientemente el cauce de buscar nuevas vías de ingresos para garantizar la viabilidad de las pensiones públicas. Al efecto, no debe desconocerse que el art. 41 de la CE, en consonancia con el art. 12 de la Carta Social Europea Revisada, no establece un concreto modelo de financiación, pero sí identifica a quién corresponde la responsabilidad de establecer esa garantía de "mantenimiento" de un "régimen público de Seguridad Social".

Es cierto que la sostenibilidad de las pensiones está condicionada económicamente, por supuesto. Ahora bien, como se ha indicado, no debe olvidarse que la economía es economía política y en última instancia dependerá de una decisión política (de Política del Derecho social y económico) sobre la garantía del bienestar que una sociedad civilizada quiere dispensar a las personas mayores. Al tiempo es un problema de determinación de las posibilidades y equilibrios entre ingresos y gastos, por un lado, y por otro, de la distribución siempre en economía de tales recursos (las rentas; en lo que metafóricamente suele denominarse "reparto de la tarta" en términos de PIB). La decisión jurídica y la decisión política están interrelacionadas y se condicionan mutualmente. Y este espacio para la política democrática es existencial y efectivamente presente en el ámbito del sistema de pensiones públicas.

Como parámetro de referencia -como se indicó anteriormente- hay que tomar en consideración el Informe del Comité de Política Económica - Grupo de trabajo sobre envejecimiento: Informe 2024 sobre el envejecimiento para España. En este Informe se constata el elevado nivel de envejecimiento y el hecho de que la esperanza de vida aumenta, lo cual supone un aumento del gasto en pensiones y en sanidad. Esta realidad previsible es la que resulta necesario afrontar.

El Fondo de Reserva (la "hucha de las pensiones") es una medida complementaria insuficiente en sí misma y que introduce cierta lógica de capitalización colectiva en el sistema público de pensiones. Ha sido útil, pero insuficiente, como ha demostrado la experiencia de los últimos años en los que el Fondo de Reserva se ha ido agotando sistemáticamente. Pero esto no supone minusvalorarla en absoluto. El mismo MEI,

en el primer elemento utiliza la estructura institucional finalista del Fondo de Reserva para garantizar el mantenimiento y estabilización financiera y social del sistema público de pensiones. Por tanto, esta medida reforzará el papel del Fondo de Reserva como instrumento de garantía de sostenibilidad de las pensiones públicas contributivas.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contiene el Componente 30 que supone asumir el compromiso de establecer un equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la sostenibilidad y adecuación social (que parte de satisfacer pensiones dignas, tanto en el momento genético de su concesión como en el momento dinámico del mantenimiento de su poder adquisitivo).

Aparte de las típicas reformas paramétricas internas al sistema público que están previstas en el Pacto de Toledo y los Acuerdos Sociales, que han contribuir a impulsarlas en el plano legislativo (por ejemplo, la cotización por ingresos reales de los autónomos, el destope de las bases máximas, la exclusión de financiación de partidas económicas extrañas a los fines propios de la Seguridad Social, los incrementos de las bases de cotización como medida prevista también en el MEI, etcétera), está el impulso hacia un mayor peso de la vía presupuestaria de carácter impositivo (financiación a través de impuestos).

Dentro de esta fórmula de financiación impositiva existen una cierta variedad, que va desde la financiación con impuestos generales (vía ya conocida y prevista en el TRLGSS de 2015) a los impuestos especiales (menos explorados en nuestro país), como puede ser los impuestos especiales por la utilización de la robótica y los programas de inteligencia artificial, que, además de sustituir personas trabajadoras, realizan, en sentido material, un trabajo productivo ("empleos enteramente digitalizados"); o el establecimiento de impuestos finalistas (por ejemplo, la "Contribution Sociale Généralisée"; CSG).

Por su parte, la iniciativa privada a través de los planes de pensiones privados (señaladamente, la promoción de fondos de pensiones colectivos de promoción pública) no ofrece una garantía de solvencia en términos de sustitución a través del ahorro privado, pero sí puede ofrecer la utilidad específica y funcional de ser sistema de carácter complementario de carácter subjetivamente selectivo y difícilmente generalizable como modelo universalista para las personas trabajadoras asalariadas y autónomas. La propia experiencia de nuestro país resulta muy ilustrativa al respecto.

Por otra parte, las propuestas de cambio radical de modelo de financiación de reparto con cobertura de capital que hoy existe en nuestro (y que ha dado buenos resultados, por cierto) por otro de capitalización es inviable por sus costos transicionales y su impracticabilidad en un sistema de democracia constitucional. Sí se han propuesto otros modelos que alteran la lógica del sistema de reparto como es el caso de las "cuentas nocionales" virtuales, que suponen transitar de un sistema público de prestación definida a un sistema público de aportación definida, porque introducen aspectos y lógicas propias de un modelo de capitalización dentro de un sistema de reparto reformulado en una lógica individualizadora, lo cual puede cuestionar el principio de solidaridad interna e intergeneracional en el mismo interior del sistema

público de pensiones (países como Suecia e Italia han introducido sistemas de cuentas nocionales).

2.2.4. Lucha contra el fraude

Como se viene exponiendo, el aumento de los ingresos se presenta como una necesidad estructural del sistema de Seguridad Social que va más allá de la concreta coyuntura o de las tensiones económicas y/o laborales de nuestro país en un determinado momento. El progresivo aumento del gasto en pensiones al que nos enfrentamos en los próximos años, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la jubilación de la generación del *baby boom*, unido a la situación del mercado de trabajo, hacen imprescindible la búsqueda de fórmulas que contribuyan a un incremento de los ingresos del sistema y a una contención del gasto.

En páginas precedentes se ha llevado a cabo un análisis de algunas de las fórmulas implementadas en las últimas reformas del sistema. Toca ahora detenernos en la lucha contra el fraude.

En este sentido, ya el Pacto de Toledo de 2011 incidía en dos aspectos clave: por un lado, en el coste que para el sistema deriva del acceso indebido o fraudulento a la protección -además de sus efectos como elementos de deslegitimación social- y en la necesaria adopción de medidas encaminadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones; y, por otro, en la necesidad de luchar contra la economía irregular y combatir los efectos negativos que el empleo sumergido tiene en la estabilidad económica del sistema.

Y es que, en efecto, son dos los principales tipos de actuaciones fraudulentas en el ámbito de la Seguridad Social que se traducen en una reducción de los recursos del sistema: aquellas que afectan a los ingresos del sistema, debido a la falta de cotización o a situaciones de infracotización; y las que inciden en el gasto, derivadas del reconocimiento o mantenimiento irregular de prestaciones.

Entre las primeras, encontramos diversas formas de comportamientos fraudulentos derivados del incumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones en materia de actos de encuadramiento (falta de inscripción de la empresa, afiliaciones o altas), o de liquidación y recaudación de cuotas (falta de correspondencia entre las remuneraciones realmente percibidas y las bases de cotización, falsos autónomos, empleo sumergido…).

Y en las segundas, también son varias las conductas fraudulentas que pueden dar lugar al reconocimiento indebido de una prestación o la prolongación temporal de la misma: altas ficticias, falta de comunicación de cambios en las circunstancias personales o profesionales de la persona beneficiaria que tienen incidencia en el mantenimiento del derecho a la prestación, etc. En este sentido, si bien no son los únicos, la incapacidad temporal y el desempleo son los dos ámbitos en los que principalmente se sigue concentrando el mayor índice de fraude en el percibo o mantenimiento de la prestación, pese a las reformas llevadas a cabo en los últimos tiempos.

Resulta complejo aportar datos exactos sobre el fraude en la Seguridad Social, pero es incuestionable que nos hallamos ante un ámbito que requiere de una actuación conjunta y decidida por parte de los poderes públicos. Así se refleja en el Informe del Pacto de Toledo de 2020, en cuya Recomendación 10 vuelve a insistir en la necesidad de seguir avanzando en el establecimiento de mecanismos de control tanto de los ingresos del sistema (reducción de la morosidad, afloramiento de la economía sumergida, con particular incidencia en sectores como el del servicio del hogar o de atención a personas…) como del adecuado percibo de las prestaciones. Y en aras a la consecución de este objetivo, se indican como vías principales: a) la mejora de la coordinación interadministativa, de manera que todas las administraciones implicadas (Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior) puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos para la consecución de los siguientes objetivos; y b) el refuerzo de los medios, materiales y humanos de la Inspección de Trabajo y del régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

La lucha contra el fraude viene presentándose desde hace años como una vía esencial para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social. Basten como ejemplos:

- El Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social para el periodo 2012-2013;
- La Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social;
- La Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (arts. 307, 307 *bis* y 307 *ter*). En esta línea conviene señalar también la reforma del artículo 311 del Código Penal, endureciéndose la tipificación del fraude laboral como delito penal, especialmente cuando implica explotación o simulación de contratos;
- La creación, dentro de la estructura de la ITSS, de la Oficina Nacional de Lucha contra el fraude, como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular, el fraude a la Seguridad Social (artículos 15 y siguientes Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social).
- Los sucesivos planes estratégicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre cuyos objetivos se encuentran el control de las obligaciones en materia de Seguridad Social de las empresas, la detección y sanción

del empleo irregular, falsos autónomos o empresas ficticias, o la detección de la aplicación y obtención indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social (Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre 2012 y 2022 afloraron más de 6.800 millones de euros gracias al Plan de lucha contra el fraude, con más de 900.000 actuaciones inspectoras).

- O la creación del Observatorio para la lucha contra el fraude en la Seguridad Social (Orden TMS/667/2019, de 5 de junio), como foro de encuentro entre distintos organismos, entidades y agentes sociales para el estudio y formulación de propuestas de actuación en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social y evaluación de resultados, así como de difusión y sensibilización social.

Por lo que respecta a las medidas concretas enmarcadas en el objetivo de la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, son varias las que se han adoptado en los últimos años. Excede de la finalidad de este trabajo un análisis exhaustivo de todas ellas, pero sí, al menos, conviene realizar un planteamiento general de las mismas. Estas van desde las que, con una finalidad preventiva, la propia Administración de la Seguridad Social ofrece a las empresas con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de cotización ante una coyuntura económica negativa (aplazamientos o fraccionamientos en la liquidación mensual de cuotas), hasta las correctivas, como el procedimiento recaudatorio ejecutivo por la vía de apremio que permite la ejecución forzosa sobre el patrimonio del obligado al pago, incluyendo el embargo de bienes y derechos, así como la adopción previa de medidas cautelares, o las de naturaleza sancionadora, administrativa o penal. Y, junto a ellas, las sucesivas reformas normativas dirigidas al reforzamiento de los requisitos de acceso y del control de las prestaciones, particularmente centradas en los dos ámbitos anteriormente mencionados; la incapacidad temporal y el desempleo.

Y en este análisis no puede obviarse la potencialidad que presentan las nuevas tecnologías en el objetivo de la lucha contra el fraude en la Seguridad Social. La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y de la inteligencia artificial resulta un instrumento útil, y podría afirmarse que incluso imprescindible hoy día, para ofrecer soluciones actuales, adecuadas y eficaces a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Un objetivo este que adquiere, sin duda, una particular dimensión en el contexto actual de nuestro sistema de Seguridad Social.

Las herramientas de inteligencia artificial se presentan, así, como un instrumento particularmente útil desde el punto de vista de la lucha contra el fraude en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social y en el acceso y mantenimiento de las prestaciones, además de su potencialidad también para la búsqueda de mayores niveles de calidad de la protección dispensada por el sistema y en la mejora de la eficacia y la eficiencia gestora.

Esta utilidad es puesta de relieve incluso desde instancias internacionales. Así, por ejemplo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social ("Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones" y "Directrices de la AISS

sobre los Errores, la Evasión y el Fraude en los Sistemas de Seguridad Social", ambas de septiembre de 2019); o la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que, en distintos estudios, apunta a la configuración de adecuadas bases de datos y su adecuada interconexión, la simplificación de los procedimientos y la sistematización y la automatización como instrumentos para mejorar la recaudación, la prevención del fraude y, en general, la gestión de la Seguridad Social.

A título de ejemplo, desde hace años el Instituto Nacional de la Seguridad Social viene empleando herramientas de analítica predictiva en la gestión y control de los procesos de incapacidad temporal, en particular en la revisión de las bajas laborales que corresponde a la Inspección Médica del INSS. Mediante estas herramientas se lleva a cabo un análisis de la información profesional de la persona trabajadora en situación de baja (datos sobre afiliación, cotización, características profesionales…), y del diagnóstico de la patología que ha dado lugar a la baja en el trabajo, a través de historias clínicas facilitadas por los Servicios de Salud o las Mutuas colaboradoras. Resultado de dicho análisis se lleva a cabo la selección de aquellos expedientes en los que existe una mayor probabilidad de producirse alta médica, tras lo cual, y una vez revisadas por los facultativos inspectores las historias clínicas y datos de la actividad profesional del trabajador/a, se decide citar o no a la revisión.

Y, a su vez, los datos relativos a esa decisión de citar o no a la persona en situación de baja y el resultado, en su caso, de la revisión se utiliza para la retroalimentación del sistema y mejorar, así, la precisión de las predicciones, optimizando, por ejemplo, las tablas de duración estándar de los procesos de incapacidad temporal y la adecuada selección de los procesos susceptibles de reconocimiento médico.

Por su parte, la TGSS también viene empleando de manera creciente la tecnología *Big Data* para la prevención y corrección del fraude, combinando herramientas de metodología analítica y predictiva con el objetivo de mejorar los controles sobre el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de Seguridad Social y facilitar la detección, corrección o prevención con una rapidez y eficacia mucho más avanzada. Una vez analizada la información obtenida sobre los determinados tipos de incumplimientos en materia de Seguridad Social, mediante herramientas de investigación predictiva, la misma se utiliza para identificar a las empresas con riesgo elevado incurrir en ese tipo de comportamientos (riesgo de entrar en procedimiento concursal en los 5 meses siguientes al inicio de la observación, porcentaje alto de incumplimiento en los casos de solicitud de aplazamientos de cuotas…) y así anticiparse a esas situaciones y ejecutar, en su caso, las acciones preventivas que se consideren necesarias.

Y no puede dejar de señalarse también desde esta perspectiva de la potencialidad de las nuevas tecnologías en la lucha contra el fraude, la posibilidad de que la Inspección de Trabajo emita actas de infracción basadas en actuaciones automatizadas, es decir, sin intervención directa de personal funcionario actuante en su emisión (art. 53.1 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social).

Pese a todo lo expuesto y a la importancia de disponer de instrumentos adecuados de control y lucha contra actuaciones fraudulentas en materia de Seguridad Social y a los avances experimentados en los últimos años en esta línea, aún queda mucho camino por recorrer.

Nos hallamos ante un ámbito esencial para contribuir a la sostenibilidad del sistema, una importancia que, como se apuntaba, se ve acrecentada por los retos a los que se enfrenta el sistema en los próximos años y la sensación de incertidumbre sobre el futuro del mismo, presente en buena parte de la ciudadanía. Y es que, además de las consecuencias negativas que las actuaciones fraudulentas pueden generar en el alcance de la protección dispensada a la persona beneficiaria y también en el sector empresarial (pudiendo llegar a apreciarse situaciones de competencia desleal por parte de aquellas empresas que ahorran costes por comportamientos de fraude), y de los evidentes efectos negativos para la sostenibilidad económico-financiera del sistema de Seguridad Social, derivados de la disminución de ingresos y el incremento de los gastos, esta merma de ingresos puede ser interpretada también por la ciudadanía como el reflejo de un funcionamiento ineficiente de nuestra Seguridad Social, lo que puede traducirse, como ya apuntó el Pacto de Toledo en 2011, en una pérdida de credibilidad hacia el mismo y hacia las medidas dirigidas a garantizar su viabilidad económico-financiera.

Y para conseguir que la actuación de lucha contra el fraude sea eficaz resulta imprescindible que la Administración de la Seguridad Social cuente con unos recursos, tanto materiales como humanos, adecuados y suficientes.

Para ello resulta esencial también la colaboración entre todos los agentes que, directa o indirectamente, intervienen en la gestión del sistema de Seguridad Social. Como se apuntaba, el Pacto de Toledo de 2020 incidía en la necesidad de esta colaboración y el art. 134 LGSS establece la obligación de las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social de colaborar con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "en orden a la vigilancia que esta tiene atribuida respecto al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores". En este mismo sentido, el art. 16. 3 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece de manera expresa que las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, facilitándole, cuando le sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado. Colaboración que debe ser recíproca, tal y como se establece en el art. 17.1.

Este mandato legal se viene materializando en diversas resoluciones con la finalidad de fortalecer la colaboración interadministrativa, centrándose, sobre todo en los últimos años, en el intercambio de datos, automatización y procesos telemáticos. Entre las más destacadas, pueden señalarse las Resolución de 26 de julio de 2018 y de 25 de julio de 2019 por las que se publican sendos convenios entre la TGSS la ITSS, para intensificar y hacer más eficaz su colaboración recíproca, facilitando aspectos como el acceso a bases de datos, el intercambio de información, la formación o la creación de

comisiones de seguimiento. Más recientemente, la Resolución de 5 de mayo de 2025 por la que se publica el convenio entre la TGSS y el Ministerio de Hacienda sobre intercambio de información estadística.

No obstante, debe seguir avanzándose en esta vía de colaboración institucional (también a nivel autonómico), con el resto de los sujetos con competencias gestoras y también con los interlocutores sociales como elemento imprescindible para una gestión más eficiente y una eficaz lucha contra las conductas fraudulentas.

2.3. Reducción de gastos

2.3.1. Reforzamiento del principio de contributividad. Sus límites frente al principio de solidaridad. El período de carencia

Las continuas reformas "racionalizadoras" que desde hace cuarenta años vienen incidiendo en la Seguridad Social, y con las que trata de adaptarse la protección social a la situación económica, han hecho que en los sistemas de Seguridad Social se ensalce el principio de contributividad. Es un principio realmente ajeno a lo que es la Seguridad Social, dado que -a diferencia de los seguros privados- la cobertura pública debe tener como principal inspirador el principio de solidaridad.

El Pacto de Toledo incluyó entre sus recomendaciones medidas que redundan en la equidad y solidaridad del sistema: simplificación e integración de regímenes especiales (Rec. 6), modificación de la financiación de los regímenes especiales (Rec. 4), mejora del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (Rec. 11) y reforzamiento del principio de solidaridad (Rec. 12).

Pero la equidad se vincula a la contributividad, buscando proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y la intensidad de la protección. Paralelamente, y en aparente contradicción, se refuerza la solidaridad (que prescinde de la contribución previa del sujeto necesitado).

En todo caso, es un fenómeno constante, pudiendo hablarse de una «*dualización de los sistemas de protección social*», que tiene lugar por la confluencia del reforzamiento del principio de contributividad con la generalización de colectivos débiles laboralmente. Esta situación empezó a ser patente con las reformas introducidas por la Ley 26/1985, y es ya manifiesta desde la Ley 24/1997. En efecto, al penalizarse las carreras de seguro cortas, los más desfavorecidos son los que a lo largo de su vida activa han tenido menos oportunidades. Esto da lugar a una fragmentación del sistema de Seguridad Social, agudizando la fractura social. Se produce así una coincidencia de "trabajador precario" con "trabajador-ciudadano" amparado en solidaridades mínimas, lo que provoca un distanciamiento entre las clases acomodadas y los grupos de población excluidos del bienestar.

El principio de solidaridad profesional se encuentra devaluado frente al principio de contributividad, es decir, que el acceso y la cuantía de las prestaciones sean más proporcionales y aproximadas al esfuerzo realizado por el sujeto a lo largo de su vida laboral, lo que determina un incremento de los períodos de carencia exigidos,

ampliación de las bases de cotización tomadas en cuenta para la base reguladora de las pensiones y aumento del porcentaje aplicable a la base reguladora.

El trabajo precario ha pasado de ser algo excepcional a ocupar un mayor espacio en los sistemas de relaciones laborales. Ante esta nueva realidad laboral, es incoherente mantener un sistema de protección social asentado en un modelo de trabajo indefinido y a tiempo completo, en el que todo pase por el principio de contributividad. Debe adaptarse, para seguir actuando como una verdadera red de seguridad. Ello exige asumir que el modelo de relaciones laborales ha mutado y que ese nuevo modelo debe tener su traslación en el ámbito de la protección social.

Es decir, hay que partir de que las relaciones laborales temporales y tiempo parcial serán algo inherente a los nuevos sistemas de producción. Desde un punto de vista económico, parece que se va en la dirección a que los empleos precarios aumenten su peso en los mercados de trabajo, aunque, desde luego, pueden llevarse a cabo políticas legislativas garantistas de la estabilidad del empleo y mejora de su calidad. El Derecho puede moldear las instituciones reguladoras de los mercados. Pero, en cualquier caso, cuestión distinta es que desde el punto de vista jurídico-social se les aplique un régimen protector precario.

Respecto de este punto, uno de los elementos que se ligan al principio de contributividad es el período mínimo exigido para acceder a la jubilación. La exigencia de un período de cotización/aseguramiento previo es un requisito habitual para poder disfrutar de la pensión de jubilación en su modalidad contributiva, fundamentalmente en los sistemas "continentales" o "bismarckianos". Viene a actuar como mecanismo de seguridad económica del sistema, garantizando que en el nivel contributivo quienes reciban cobertura sean aquellos que verdaderamente han contribuido mediante su esfuerzo al sostenimiento de las arcas del Sistema. El período más frecuentemente previsto es el de 15 años, para el acceso a la jubilación ordinaria, y lo habitual es que para las jubilaciones anticipadas se exija un período más amplio. Por debajo de esa cifra solo están Alemania, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos. Hay que remarcar el sistema holandés, en el que no se exige carencia alguna, sino que cada año de residencia en los Países Bajos da derecho a un 2% de la pensión, obteniéndose el cien por cien con 50 años de residencia/trabajo. Por encima, Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Malta y República Checa. Hay países en los que, en caso de alcanzar una edad sin acreditar el período de carencia ordinario, se les permite acceder a una pensión contributiva condicionado a un menor período mínimo: Italia (5 años a los 71); y República Checa (20 si se superan cinco años la edad ordinaria).

2.3.2. Reforma de la edad de jubilación; Jubilaciones anticipadas; jubilación demorada

a) La edad ordinaria: ¿un posible aumento a la vista del incremento de la esperanza de vida?

Con los Seguros Sociales a comienzos del siglo pasado, la mayor parte de los países que los implementaron fijaron una edad como pórtico de la jubilación, como un umbral genérico en el que se presupone el advenimiento de la vejez. Este referente fue los 65 años. La edad se adoptó en función de la realidad de aquel entonces: reducido

número de sexagenarios y corta esperanza de vida (en 1900 era de tan solo 34,8 años en nuestro país). Es decir, en ese momento la cobertura de la vejez no se ideó con un carácter generalizado, sino para dar respuesta a situaciones excepcionales.

Con el tiempo, la esperanza de vida ha ido aumentando, si bien esa tendencia no ha implicado una similar mejora de las condiciones de salud con la que se llega a los 65. Evidentemente, el estado de salud es más favorable, pero no hasta el punto de que se reúnan aptitudes físicas plenamente compatibles con la capacidad de trabajar. Además, se ha interiorizado en la sociedad una concepción de la jubilación como derecho al descanso, no solo como presunción de incapacidad, por lo que se ha abandonado la filosofía de agotar la capacidad de trabajo hasta sus últimos momentos.

Por ello, en buena parte de los países de la Unión Europea la edad de jubilación ha aumentado, pero de forma contenida, no en la misma proporción al del incremento de la esperanza de vida. Y por tanto no es previsible que haya grandes aumentos sobre los que ya se han aprobado en las últimas décadas. Ahora bien, lo que sí hay es una clara tendencia a fomentar la prolongación de la vida laboral de modo voluntario.

El Pacto de Toledo de 1995 dedicó su Recomendación núm. 10 a la edad de jubilación. Puede decirse que marcó la senda a seguir, pero de forma tímida, ya que, si bien se hablaba por vez primera de retrasar el cese de la actividad, esa medida no se acompañaba de incentivos eficaces. Y en ningún momento se planteaba resituar la edad de jubilación. Fue un gesto más programático que pragmático, con el que se introdujo en la opinión pública la idea de resituar la edad de jubilación, adecuándose a la actual esperanza de vida. Tras más de una década de reformas (Ley 24/1997, Ley 24/2001, Ley 35/2002, Ley 40/2007, la realidad seguía siendo muy similar a la anterior, aumentando la edad real de jubilación de 1997 a 2009 solo de 63 a 63,73 años, mucho menos que lo que en el mismo período había aumentado la esperanza de vida (de 78,71 a 81,59 años).

Con el Acuerdo Económico y Social de 2 de febrero de 2011, y su concreción en la Ley 27/2011, sí se dio un cambio de paradigma, que no es previsible que se modifique a medio plazo. Trascendiendo la voluntad inicial del Ejecutivo de 2010, que era aumentar progresivamente la edad hasta los 67 años (el Documento de Reforma de las Pensiones aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010, se proponía "aumentar paulatinamente la edad legal de jubilación desde los 65 a los 67 años, al igual que han hecho otros países europeos como Holanda y Alemania"), lo que se aprobó fue una verdadera reformulación de la edad de jubilación. Se rompió con los parámetros que desde 1919 se mantenían en nuestro país. No trató simplemente de una elevación de la edad pensionable, sino que esta pasa a determinarse sobre dos criterios, uno que se asienta en la edad (edad en la que presuntamente habrá llegado la vejez, y que, por tanto, sigue uno de los fundamentos clásicos de la protección de esa etapa vital). Y otro en el que se atiende al tiempo de trabajo desempeñado (y que en consecuencia sigue el otro de los fundamentos de su cobertura: en este caso el derecho al descanso). Y ello debe ser valorado positivamente, porque contribuye a flexibilizar la edad de jubilación, aunque tiene una evidente perspectiva de género.

Así, se prescinde de una sola edad legal de referencia, y se usan dos, en función del período cotizado que acredite la persona trabajadora. Se recurre a un nuevo concepto

que es el de "carrera laboral", que se considera completa con 38 años y medio cotizados al sistema (con unas reglas transitorias que parten de los 35 años cotizados). Fuera de este caso, la edad se resitúa en los 67 años (edad que se aplica de modo transitorio). Es un modelo por el que la edad se adecúa a la vida laboral acreditada, modelo con el que España se distingue de la mayor parte de nuestros vecinos.

En la Unión Europea, la edad de jubilación ordinaria más frecuente sigue siendo 65 años. Son menos los ordenamientos jurídicos que prescinden de una edad. Solo nos encontramos con Suecia como país que formalmente no fija una edad, aunque es a partir de los 62 cuando puede decidir jubilarse, por lo que en realidad sí la hay, pero no actúa como edad ordinaria, sino de acceso a la posibilidad de retirarse, sin que haya jubilaciones anticipadas ni diferidas.

La mayor parte de los países de la Unión Europea han revisado en las últimas décadas su edad de jubilación, para ajustarla a la evolución demográfica. De hecho, son numerosos los países que están en el período transitorio, que suele extenderse hasta la década de los treinta. De los 27 países miembros, aún 17 se encuentran con un incremento progresivo.

Varios países han optado por introducir un factor de sostenibilidad: vincular la edad a la esperanza de vida. Ese es el caso de Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia.

España, como hemos indicado, se encuadra dentro de los países en los que hay edades diferentes para personas con una larga carrera laboral o vidas laborales iniciadas tempranamente. Se trata de una opción en la que bien se permite jubilarse a una edad anterior en caso de completar una vida laboral extensa, bien además haber iniciado la vida laboral tempranamente. No nos referimos a aquellos que exigen un amplio período asegurado para jubilarse anticipadamente, sino edades reducidas en las que no se aplica una penalización. Entre ellos se encuentra España, de modo que podría afirmarse que la edad de jubilación será 67 años, salvo para quienes acrediten una vida laboral de 38 años y medio, que sería 65. No obstante, en España no se plantea como una modalidad específica de jubilación, sino un sistema con dos edades. Pero en el fondo corresponde a esta categoría. En esta misma lógica se sitúa Bulgaria, donde la edad es también 67 salvo si se suma una vida laboral de unos 40 años (es distinta para hombres y mujeres, 37 en caso de ellas), procediendo la edad a los 65. Y Grecia: 62 años si 40 años cotizados.

En otros países sí se contemplan como modalidades singulares, que la plantean como una especie de jubilación anticipada, pero sin penalización

- Alemania: pensión para asegurados de duración especialmente larga (63 años con 45 años), como una modalidad distinta de la llamada pensión para asegurados de larga duración (35 años, a los 63), en la que sí procede la aplicación de coeficientes penalizadores.
- Croacia: pensión de vejez para asegurado de larga duración (60 años si 41 cotizados).

- Francia: Jubilación anticipada por vida laboral muy larga (58/60 años y 5 trimestres entre los 16 y los 20 años; la reforma de 2023 lo extiende a los 21.
- Hungría: subsidio de jubilación anticipada para mujeres que han cotizado al menos 40 años.
- Italia: jubilación de los trabajadores precoces (haber cotizado 12 meses antes de cumplir los 19 años de edad, y reunir 41 años cotizados y perder el empleo).
- Lituania: jubilación hasta tres años antes con 40 años y medio cotizados.
- Portugal: Jubilación anticipada para carreras muy largas (60 años y 46 cotizados si inició su vida laboral antes de los 17 años).

Por tanto, la edad ordinaria de jubilación que hay en España (65-67), se enmarca en la línea habitual de los países de nuestro entorno, sin que resulte necesario ampliarla con carácter general. La conveniencia de retrasar el cese de la actividad es real, pero sobre ella se actuará sobre esa mediante incentivos, como se verá más adelante.

b) Jubilaciones anticipadas

Desde la década de los setenta del siglo pasado, a nivel internacional, se usó la jubilación como instrumento de política de empleo. En concreto, se abusa de la jubilación anticipada (no siempre con carácter voluntario), precisamente en un momento en que el envejecimiento biológico se retrasa. Para luchar contra el desempleo, se generaliza un adelanto de la jubilación, pese al coste que dicha política de ceses anticipados conlleva, y que se concreta en la pérdida de cotizantes y paralelo incremento de perceptores de prestaciones. Sin embargo, fue un sacrificio poco efectivo, ya que la eficacia de las jubilaciones anticipadas para el fomento del empleo se revelará muy reducida, sirviendo solo para sanear empresas o sectores industriales en crisis. Esta política de empleo se verá favorecida por las reivindicaciones sindicales que desde antiguo verán en el adelanto de la edad de jubilación una conquista social. Todo ello hace que se produzca una utilización desnaturalizada de la jubilación para dar cobertura a un colectivo distinto al de los ancianos: los trabajadores de edad avanzada.

Sin embargo, esta presión se irá debilitando paulatinamente, aceptándose la idea de jubilación flexible, y anteponiendo otros objetivos a la reducción pura y simple de la edad, tales como la reducción de la jornada laboral, la potenciación de la jubilación parcial, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y elevación de las prestaciones más bajas.

La tendencia a la anticipación de la edad de jubilación se ralentiza en los últimos tiempos, y empieza a escorarse hacia el polo opuesto, optándose por conjugar esta política con la prolongación de la vida laboral en determinadas circunstancias y para colectivos concretos.

Las reformas de las últimas décadas han avanzado tímidamente al respecto. La que más decidida (e imaginativamente), lo ha hecho, es la reforma de 2021, que marca

la línea a seguir en las próximas décadas, sin que haya previsión de cambios al respecto a corto o medio plazo.

El objetivo reformista es aproximar la edad media real de las nuevas altas por jubilación a la fijada por la norma. Esta idea apareció (una vez más, como viene sucediendo desde 2007) en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de noviembre de 2020, que reitera la necesidad de aproximar la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, proponiendo diferentes líneas de actuación, entre las que se encuentra endurecer la jubilación anticipada. También se acoge en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021, en cuyo componente 30 (dedicado a la "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo"), incluye la "Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas" (C30.R2-B). El Acuerdo Social de 1 de julio de 2021, dentro del bloque "Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación", concretó las medidas a adoptar, que en su grueso son las que ahora se recogen en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en muchos aspectos casi literalmente. Busca desincentivar la jubilación anticipada voluntaria (ligeramente, ya que solo lo hace a quienes quieren aprovechar al máximo el adelanto permitido por la norma), e incentivar la demorada (a costa de la activa).

La Ley 21/2021 no introdujo grandes cambios estructurales en este aspecto, pudiendo calificarse como una reforma selectiva, casi quirúrgica, teniendo en cuenta el perfil de los que se jubilan antes voluntariamente porque la cuantía de la pensión resultante les compensa: personas que se retiran dos años antes de la edad que les corresponde (mayoritariamente hombres), con una pensión elevada (un diez por ciento supera la pensión máxima). Por ello, se centra en los coeficientes reductores, buscando endurecer las jubilaciones anticipadas voluntarias, acotando una mayor penalización a las personas que deciden anticipar al máximo su jubilación (en especial los dos meses más lejanos a la edad ordinaria); y actuando igualmente sobre los que tienen pensiones superiores a las máximas.

Es una reforma con la que los coeficientes penalizadores se distribuyen irregularmente, focalizando la mayor penalización en quien usa los 24/48 meses de anticipación (según sea voluntaria/involuntaria) de su edad, y menos a los que lo hacen sin aprovechar todo el tiempo potencialmente posible. Y eso es una gran novedad, no solo en nuestro ordenamiento, sino en el marco comparado. Ningún país tiene este sistema.

E igualmente (como ocurría previamente), fija coeficientes más suaves a medida que la vida laboral acreditada es mayor, lo que también incentiva el retraso del cese de la actividad. Con ambas medidas (coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto, coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada), se confía retrasar unos meses la edad media del retiro. Se fija una escala creciente por cada mes adicional, con un peso desigual, hasta el punto de que -en la jubilación voluntaria- sumar del mes 23 al

24 de retiro, supone reducir la pensión prácticamente igual que de los meses 2 a 14. Por el contrario, la jubilación por causa involuntaria se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (los coeficientes pasan a ser mensuales, pero además siempre quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior).

Podían haberse modificado los requisitos, como el período de carencia requerido o el tiempo máximo de anticipo, o endurecer las penalizaciones (volviendo al sistema anterior a 2013, en el que se penalizaba por año completos), pero se opta por un ajuste "suave", ya que solo hay una mayor penalización en las voluntarias (y centrada en los que anticipan más de un año el retiro; y sobre los que tienen una base reguladora superior a la pensión máxima, aunque es una medida que se retrasa hasta 2034). Y se mejora la cobertura de los ya jubilados anticipadamente desde 2002 con largas carreras de cotización si las nuevas reglas son más beneficiosas. En definitiva, una reforma inspirada más en la equidad que en la sostenibilidad.

A nivel comparado, normalmente, el anticipo de la jubilación va acompañado de una penalización en la cuantía, que además es definitiva. No obstante, en algunos países contemplan que se recalcule al cumplir la edad ordinaria: Eslovaquia, Irlanda (donde realmente es un subsidio temporal similar al desempleo para trabajadores maduros). Suele requerir un mayor período cotizado. En algunos supuestos ese mayor requisito evita que se apliquen coeficientes penalizadores, lo cual hace que realmente no sea una jubilación anticipada (*v. gr.*, Alemania), sino una edad ordinaria reducida por una vida laboral extensa.

La penalización suele ser mensual, aunque hay casos que es por trimestres anticipados (Francia) o anual (Estonia). Como hemos indicado, en España desde 2022 es mensual. Ahora bien, España es el único país de la UE en el que el coeficiente reductor es distinto según cada mes.

c) Jubilación diferida

La llamada "*jubilación demorada*" es una modalidad de jubilación cuyo fundamento se sitúa a caballo entre el Envejecimiento Activo y la Sostenibilidad financiera de las pensiones. Como su nombre indica, se trata de aplicar un régimen particular a quien "demore" el retiro más allá de la edad ordinaria, particularidad consistente en mejores condiciones económicas.

Entronca dentro de las medidas que desde los años noventa del siglo pasado se han venido implementando en los países de nuestro entorno en los que se estimula el retraso de la jubilación, bien penalizando las anticipadas, bien premiando las que acontezcan a partir de la edad ordinaria. En ambos casos se consigue mantener en activo a la persona trabajadora, algo que el sistema considera positivo desde un punto de vista financiero, que es su principal objetivo, aunque trata de venderlo bajo las eufemísticas expresiones de "Jubilación flexible" (idea ya clásica, que haría referencia a un margen de edad dentro del que se pueda actuar, y en el que la voluntad de la persona interesada sea tenida en cuenta) o "Envejecimiento Activo" (idea más moderna, que puede conectarse con el derecho a trabajar y la prohibición de discriminación por

motivo de edad, y más ampliamente con el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores).

El retraso del cese de la actividad ciertamente tiene argumentos en su contra, el principal de los cuales es ser potencialmente perjudicial para el empleo, además de que sus virtudes como reductor del número de prestaciones se ven socavada por las prestaciones de incapacidad (temporal y permanente) que se generarían con los trabajadores de edad avanzada. Sin embargo, desde un punto de vista económico, es un precio asumible dado que el problema del empleo no parece solucionable por la modificación de la edad de jubilación, como hemos reseñado. Y el incremento de la esperanza de vida, así como las nuevas tecnologías (que posibilitan nuevos métodos de trabajo, donde los trabajadores de edad avanzada pueden tener más espacios), invita al aumento de la edad de jubilación.

La prolongación de la vida laboral debe arbitrarse con medidas que estimulen la permanencia en activo, lo cual es complicado de conseguir si al cumplir la edad ordinaria de jubilación el sujeto obtendría la misma prestación que correspondiera si continúa en activo. Cuando el trabajador ya percibe el máximo de la prestación, solo caben mecanismos tendentes a incrementar el salario que percibe (*v. gr.*, destinar una parte de la cuota a complementar la retribución), y estos complementos deberán ser lo suficientemente estimulantes como para alentar a la persona trabajadora a continuar en activo. Otras vías de estímulo, más eficaces, pasan por computar el período trabajado a efectos de la cuantía de la prestación (admitiendo superar los porcentajes aplicables o simplemente elevando la base reguladora). Y esta segunda es la solución que se ha aplicado en nuestro sistema desde 2001 hasta ahora (aunque desde 2021 permite otra posibilidad).

Dentro de esta estrategia se enmarca también la supresión de las reglas que permiten la jubilación forzosa, ya que además de ser reglas potencialmente discriminatorias por motivo de edad, dificultan el retraso del cese de la actividad.

En el año 1997 se introdujeron las primeras medidas dirigidas a fomentar el retraso del cese de la actividad. Iban dirigidas solo a los mayores de 65 años, y consistían en deducciones de la cuota, por lo que en realidad eran incentivos dirigidos a los empresarios, lo que las condenó al fracaso. Fue un gesto más programático que pragmático, con el que se introdujo en la opinión pública la idea de resituar la edad de jubilación, adecuándose a la actual esperanza de vida. En el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado el 9 de abril de 2001 por el Gobierno, CC.OO. y CEPYME se aprobaron nuevas medidas para lograr la permanencia de los trabajadores en activo más allá de los 65 años, medidas que se materializaron en el RD-L 16/2001, de 27 de diciembre (y Ley 35/2002). Ya no solo actuó sobre los que habían alcanzado la edad, sino que introdujo estímulos progresivos y secuenciales desde el momento en que el trabajador se iba aproximando a su jubilación. Con el RD-L 16/2001 se contempló por primera vez el incremento del porcentaje por encima del 100%, con objeto de incentivar el retraso del cese de la actividad de los trabajadores con más 65 años de edad y 35 años de cotización. Pero también estaba llamada a tener poca efectividad, por circunscribirse a quienes ya tendrían derecho a una pensión cuyo

porcentaje fuera el cien por cien. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, trató extender la medida a más personas, al dejar de exigir que la pensión que correspondiese fuera completa, además de incrementar el propio porcentaje. Se pasó de exigir 35 años cotizados, a solamente 15. Y en cuanto al porcentaje a incrementar, se contemplaban dos alternativas, procediendo un 2 o un 3 por ciento según que la vida laboral cotizada alcanzara los cuarenta años de cotización. Pero introdujo una importante novedad, y fue la posibilidad de que sumado ese porcentaje adicional se superase el importe máximo de las pensiones con una fórmula alternativa, consistente en el derecho a percibir una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe máximo de las pensiones el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso.

Pero seguía sin tener éxito. Tras más de una década de reformas (Ley 24/1997, Ley 24/2001, Ley 35/2002, Ley 40/2007), la realidad seguía siendo muy similar a la anterior. Y ante la insuficiencia de incentivar el retraso del cese, en 2011 se optó por forzarlo, con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, pero por la vía del incremento de la edad ordinaria. Esta norma también elevó los porcentajes de incrementos. Pero era algo más aparente que real, ya que, si bien pasaron a ser el 2%, el 2,75% y el 4%, los nuevos porcentajes adicionales solo se prevén verdaderos estímulos para los trabajadores que tienen una carrera laboral completa, esto es, para aquellos que tienen cotizados 38 años y medio. El resto ya ven retrasada su edad de jubilación a los 67 años por imperativo legal, con lo cual el interés real del legislador por mantenerlos disminuye, fundamentalmente porque al no tener una carrera laboral completa, los porcentajes que les corresponden son tan bajos, que la escasa cuantía es de por sí un estímulo para retrasar el cese de la actividad.

Sin embargo, pese a las reformas de la Ley 40/2007 y Ley 27/2011, la jubilación demorada no caló en nuestro país, salvo en el colectivo de las personas trabajadoras autónomas (y debido a la insuficiencia de su cobertura). Los datos oficiales señalaban que en 2020 solo 13.937 personas optaron por la jubilación demorada (4,88% del total), de los que el 55% eran autónomos (aunque desde que se implementó la Jubilación Activa los autónomos han escorado más por la activa), que por edad refleja una moda de 66 años, con un ligero pico a los 70 (más acusado en el RGSS). Estos datos de 2020 son importantes para entender el giro radical que se da con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre.

Con la reforma en vigor desde 2022, se contemplan incentivos más inmediatos y tangibles, ya que junto con el porcentaje adicional se ofrece el cobro de una cantidad a tanto alzado (una suerte de "premio por jubilación demorada"), conformando ambas posibilidades lo que el nuevo artículo 210.2 llama "complemento económico" por demora, que puede abonarse a través de tres fórmulas, a elegir por la persona beneficiaria:

a) Un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que el/la trabajador/a cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión. A diferencia de la regulación precedente, en el que se aplicaban tres porcentajes diferentes según la vida

laboral cotizada, ahora siempre será el 4 por ciento (lo cual es ya de por sí una mejora respecto de la situación precedente). No obstante, el que no diferencie según la vida laboral no es coherente con la siguiente alternativa, en la que sí se distingue, lo que hará menos atractiva la opción del porcentaje entre quienes tienen cotizados 44,5 o más años.

b) Una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que se cumplió la edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión, cantidad que es un diez por ciento mayor si se tienen cotizados 44,5 años o más, premiándose, pues, una vez más, las carreras de seguro largas.

c) Una combinación de las fórmulas anteriores en los términos que se determine reglamentariamente. La tercera posibilidad se recogió en el RD 371/2023, de 16 de mayo, que además de concretar la alternativa pendiente de desarrollo reglamentario, completó la regulación de las otras dos vías, precisando que en el caso de la cuantía a tanto alzado, si la cuantía de la pensión reconocida superase la pensión máxima en la fecha del hecho causante, para el cálculo de la cantidad a tanto alzado, se tomará como pensión inicial anual la cuantía de la pensión máxima vigente en ese momento. La opción mixta es literalmente una mezcla de las otras dos, de modo que acota temporalmente el período de demora, y a la mitad le aplica el porcentaje, y al resto la indemnización, con un límite anual siempre, dado que solo computan años completos. Por ello, solo pueden acogerse a esta alternativa quienes hayan demorado como mínimo dos años el cese del trabajo. Será un dato que hará que no sea la más frecuente de las opciones, dado que por ahora el tiempo medio de demora es un año. En cuanto al importe, diferencia dos escenarios, según que se haya mantenido en activo de dos a diez años completos, o más de once. En el primer caso, será la suma del porcentaje adicional del 4 % por año de la mitad de ese período, más una cantidad a tanto alzado por el resto del periodo considerado. Y en caso de que sea once o más años completos, la suma de una cantidad a tanto alzado por cinco años de ese período y el porcentaje adicional del 4 % por cada uno de los años restantes.

En cuanto a los períodos inferiores a un año pero superiores a 6 meses, el RD-ley 11/2024 no contempla una solución, pero en su disposición final primera señala que en el plazo de seis meses desde la publicación del presente real decreto-ley, el Gobierno deberá modificar el RD 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 LGSS, con el fin de adaptar la fórmula mixta para el percibo del complemento económico a los cambios operados por este real decreto-ley.

No hay un número máximo de años a demorar la jubilación, de forma que tampoco hay una cifra máxima a percibir por este concepto. Y la reforma se aplicó directamente desde 2022 a todas las personas que se jubilaran ese año habiendo demorado su jubilación, no únicamente a quienes demoraran el retiro a partir de

2022, lo cual hizo que personas que nunca contemplaron esa posibilidad (y por tanto mantuvieran la actividad por este incentivo), vieran premiado su retiro con una cuantía inesperada e importante (unos doscientos mil euros en algún caso). Podría haberse contemplado un régimen transitorio que excluyera de su aplicación a las personas cuya actividad prorrogada lo fuera bajo esta novedosa normativa, pero no se recogió.

Esta tendencia es común en la mayor parte de los países de la Unión Europea. Es más, la bonificación introducida en España por la Ley 21/2021 (4%), sigue estando por debajo de los numerosos países de la Unión Europea, siendo inferior a la prevista por Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Estonia, Francia, Hungría y Lituania. Además, en España exige prorrogarse la actividad por años completos, mientras que en otros países es mensual (Alemania, Austria, Hungría y Portugal).

Por lo demás, en España no hay un tiempo máximo a bonificar, mientras que sí lo hay en Austria, Estonia, Malta y Portugal. Respecto a las tres opciones previstas en España, son una novedad en el panorama comparado, existiendo solo un país en el que se contemplan varias alternativas: Dinamarca.

2.4. Compatibilidad de pensiones y trabajo. El envejecimiento activo productivo

De la mano de la noción de "Envejecimiento Activo", los Sistemas de Seguridad Social están redefiniendo el régimen de compatibilidad entre trabajo y pensión. En realidad, no es tan nueva la filosofía que rodea el envejecimiento activo, pero sí -relativamente- su concreción y el que sea uno de los principios inspiradores de los sistemas de pensiones actuales. La sociedad debe garantizar el derecho al trabajo de toda persona, cualquiera que sea su edad. Eso sí, debe tratarse de un "derecho" en sentido amplio, por lo que el mantenimiento de la actividad solo encuentra justificación si está motivado por una opción personal en la que los condicionantes económicos sean secundarios. En ese sentido, el derecho a trabajar debe conectarse -como es sobradamente conocido- con la prohibición de discriminación por motivo de edad, y más ampliamente con el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores. Máxime si entronca con puestos de relevancia social, política o económica, que son reflejo no solo de que los mayores pueden aspirar a decidir qué tipo de vida mantener, sino que desarrollen un alto nivel de participación social. Jubilarse o trabajar pueden ser elementos conformadores de un "envejecimiento activo": seguir integrado social y económicamente porque el Estado te proporciona seguridad económica fuera del mercado laboral; y seguir participando como trabajador siempre que los requerimientos físicos sean asumibles por el trabajador maduro.

No son estas ideas nuevas. Ya se recogían (sin aludir a la expresión "Envejecimiento Activo", que data de 1999) en la Asamblea Mundial del Envejecimiento de 1982. Y en 1991, los "Principios sobre personas mayores" aprobados en Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1991). Pues bien, esta filosofía puede articularse de muy diversos modos en Seguridad Social. Una de sus manifestaciones es, el ya comentado, fomento del cese de la actividad mediante estímulos para la jubilación demorada. Y, por otra parte, se encuentran también medidas ligadas a la compatibilidad con el trabajo.

La tendencia predominante en el ámbito comparado es claramente favorable a la compatibilidad. En esta misma línea, la Recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación, ya se inclinaba por la compatibilidad, estableciendo que «los trabajadores asalariados admitidos como beneficiarios de una pensión de vejez no podrán ser excluidos de cualquier otra forma de actividad remunerada». Ahora bien, la posibilidad de acumulación no suele configurarse con carácter absoluto, sino que se condiciona la compatibilidad con un límite de rentas que el sujeto obtenga por el trabajo que venga realizando.

En España, el propio Pacto de Toledo de 2020 reconoce que hay que avanzar en este camino, aunque en realidad lo aprobado con el RD-ley 11/2024, de 23 de diciembre, no hay sido disruptivo, casi, al contrario. El Pacto de Toledo recoge en su Recomendación 12: «profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Merece así una valoración positiva la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, si bien son necesarias nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema»; «debe reforzarse la coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores; en particular, cabe llamar la atención sobre las pensiones de incapacidad permanente y su conexión con el empleo, sobre la regulación del contrato de relevo y la jubilación parcial, sobre la cotización del empleo a tiempo parcial o sobre las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros extremos».

El RD-ley 11/2024, de 23 de diciembre, titulado "para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo", ha modificado la jubilación parcial, la demorada y la activa, pero sin cubrir las demandas de compatibilidad que algunos colectivos hacían. Su análisis lo haremos clasificando en atención al alcance de la compatibilidad: meramente de situaciones administrativas; compatibilidad económica parcial; y compatibilidad económica total. Esta última es la que consideramos choca con la naturaleza misma de la pensión de jubilación.

En nuestro ordenamiento, el artículo 213 LGSS parte de que -como regla general- el disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista. Es una regla clásica, que rige en nuestro Sistema desde 1967, pero que, en realidad, se liga a la suspensión del cobro de la pensión. No se le prohíbe trabajar, sino percibir la pensión y trabajar, de modo que en caso de que haga una actividad se suspenderá la percepción de la pensión (comunicando previamente esta circunstancia, ya que de lo contrario se incurre en una infracción administrativa, procediendo el reintegro del importe de la pensión indebidamente percibida). Lo que es incompatible es, así, la percepción del importe total de la prestación económica con la retribución que reciba por la realización del trabajo. Se puede decir, por tanto, que la incompatibilidad de la pensión de jubilación no es con el trabajo en sí, puesto que no existe una prohibición de trabajar para la persona jubilada, sino que la incompatibilidad deriva de la retribución que recibe el/la pensionista por la realización del propio trabajo, que sí resulta incompatible con la percepción de la propia pensión. Es por ello por lo que

los Tribunales han considerado compatible la pensión de jubilación con determinadas actividades que no supongan una actividad profesional, y que, por tanto, no llevan aparejada una retribución económica propiamente dicha. El propio artículo 213 LGSS permite que legal o reglamentariamente se establezca lo contrario. Y efectivamente, el legislador ha contemplado diversos supuestos de compatibilidad.

Un primer grupo está integrado por supuestos de mera compatibilidad de situaciones administrativas. Se trata de supuestos en los que la persona mantiene la condición de trabajadora y la de pensionista, simultáneamente, pero sin percibir un importe mayor del que corresponde al período de jornada que trabaja o el de pensionista. Es decir, se reducen de modo paralelo las rentas del trabajo y la pensión. Son los supuestos de jubilación parcial y jubilación flexible. No hay colisión con la lógica de la jubilación, ya que hay un reemplazo de rentas activas por rentas de sustitución.

El segundo incluye supuestos de compatibilidad parcial. En esta categoría incluimos los supuestos en los que no solo hay una mera compatibilidad administrativa, sino que se permite percibir un importe bien de la pensión o bien de sus ingresos, adicional al que proporcionalmente correspondería por la jornada reducida. Por tanto, desde un punto de vista económico, suma ingresos, aunque no en su totalidad. Es el caso de la jubilación activa (supuesto ordinario, es decir, menos de cinco años demorados). Así, podrá sumar la totalidad de los ingresos derivados del trabajo con un porcentaje de la jubilación, porcentaje que (tras la reforma operada por el RD-Ley 11/2024), es distinto según demore jubilarse, y adicionalmente creciente -un 5%- a medida que se mantiene la actividad.

> Regla A. Según los años en que demore el acceso a la pensión de jubilación, el porcentaje será: a) un año: 45 por ciento de la pensión; b) dos años: 55 por ciento de la pensión; c) tres años: 65 por ciento de la pensión; d) cuatro años: 80 por ciento de la pensión; e) cinco años o más: 100 por ciento de la pensión.
>
> Regla B. El porcentaje que resulte de la escala anterior se incrementará 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en la situación de jubilación activa, con el máximo del 100 por ciento de la pensión.

Ahora bien, hay reglas más beneficiosas para el caso de que la actividad se realice por cuenta propia y se acredite tener contratado para la realización de la propia actividad, al menos, a una persona trabajadora por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses; o si se contrata con carácter indefinido a un/a nuevo/a trabajador/a por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa. En tales casos, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo alcanzará (según demore el acceso a la pensión): a) de uno a tres años de demora: el 75 por ciento; b) cuatro años: 80 por ciento; c) cinco años o más: 100 por ciento de la pensión. En estos casos, se aplicará el incremento de 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en la situación de jubilación activa en los términos previstos en caso de trabajadores asalariados.

Dentro del segundo grupo (compatibilidad parcial) hay que incluir a un colectivo singular como es el de los facultativos de atención primaria y pediatría. La disposición

transitoria trigésima quinta Sic LGSS (introducida por el RD ley 20/2022, de 27 de diciembre), contempla la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo de los facultativos de atención primaria médicos de familia y pediatras, adscritos al sistema nacional de salud con nombramiento estatutario o funcionario. En tales casos percibirán el setenta y cinco por ciento del importe resultante en el reconocimiento inicial de la pensión, una vez aplicado, si procede, el límite máximo de pensión pública. Es una regla transitoria, ya que entró en vigor el 28 de diciembre de 2022, y se mantendrá -en principio- en los tres años siguientes.

El tercer grupo está integrado por supuestos en los que se percibe la totalidad de la retribución y de la pensión. Son casos en los que el sistema admite que se cobre la pensión, aunque no se sustituya la renta de activo, que se mantiene. Son dos casos principalmente. El primero, la jubilación activa en caso de demorar el acceso a la jubilación cinco o más años (según acabamos de exponer) (antes de la reforma de 2024 correspondía al de los autónomos con asalariados). El segundo, el de los escritores y artistas. Para ellos se contempla en el art. 249 *quater* LGSS la plena compatibilidad de la pensión (cobro del cien por cien y consideración de pensionista a todos los efectos). No podrá acogerse a esta modalidad de compatibilidad la persona beneficiaria de una pensión contributiva de jubilación que, además de desarrollar la actividad artística, realice cualquier otro trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia diferente a la indicada actividad que dé lugar a su inclusión en el campo de aplicación del cualquier Régimen del Sistema; y cualquier modalidad de jubilación anticipada en tanto su titular no cumpla la edad ordinaria de jubilación que le corresponda.

Respecto del diálogo "Envejecimiento Activo" y "Compatibilidad total" con el trabajo, hay que ser muy cautos, porque se ve afectado el fundamento mismo de la pensión de jubilación, que es actuar como renta de sustitución de una persona que accede al derecho al descanso. Por tanto, lo que define la jubilación no solo es dejar de trabajar para descansar, sino que la pensión (al calcularse sobre una base reguladora), solo tiene sentido si dejan de percibirse las rentas de activo. Si aceptamos que el propósito de la pensión de jubilación es la concesión de una renta de sustitución, parece ineluctable a tal idea la desaparición de la renta a sustituir.

Es cierto que la tendencia predominante en el ámbito comparado es claramente favorable a la compatibilidad, plena, sin limitaciones. Esto sucede en Alemania, Austria, Estonia, Francia (exigiendo una previa extinción contractual, y hasta los 70 años), Malta, Portugal. Pero en ocasiones no es absoluta, sino que la compatibilidad aparece condicionada a un límite de rentas que el sujeto obtenga por el trabajo que venga realizando. Y la realidad es que, en la mayor parte de esos países, la pensión no es una total renta de sustitución, a diferencia de lo que ocurre en España.

Por tanto, entendemos que los avances que se produzcan so pretexto del Envejecimiento Activo deben tener como límite la compatibilidad total entre pensión e ingresos. Lo contrario colisiona con la filosofía tradicional de la pensión, que no es otra que reemplazar rentas de activo por pasivo, por lo que, si no hay un cese en los ingresos, no tendría sentido dar una prestación. En el fondo, una prestación que se concede al margen de que el sujeto deje de percibir ingresos, sitúa la pensión en la lógica de la

capitalización, a modo de prestación que se rescata fruto de las cotizaciones aportadas. Y ello lo aleja de la solidaridad intergeneracional, en tanto que una persona pasará a ocupar un empleo y simultáneamente recibir una prestación que ya no reemplaza su renta de activo. Solo encuentra justificación en la lógica del envejecimiento activo, pero obviando la de la prestación contributiva que es. También hay que tener en cuenta que las personas que potencialmente se beneficiarán de esa compatibilidad son las que no han realizado trabajos físicos, de modo que son las rentas altas las que posiblemente más se beneficien de esta medida.

2.5. El Fondo de Reserva

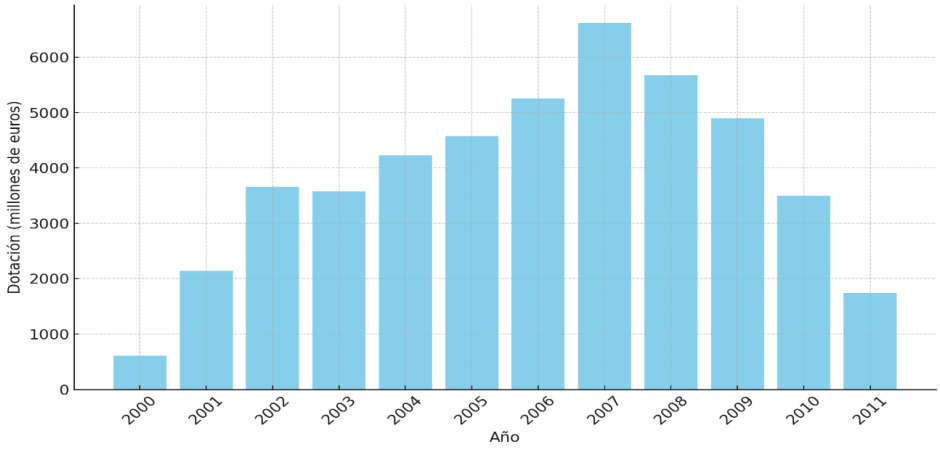
Como se viene indicando, la preocupación por la viabilidad económico-financiera del sistema de Seguridad Social se presenta como una constante en las últimas décadas. Entre las medidas establecidas por el sistema en aras a la garantía de su sostenibilidad futura, papel destacado ocupa el Fondo de Reserva.

Ya la Recomendación segunda (apartado XI) del Pacto de Toledo de 1995 apuntaba a la constitución de reservas como vía para atenuar los efectos de los ciclos económicos en el sistema de pensiones. Para ello, se señalaba que los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza económica deberían utilizarse para constituir reservas a las que poder recurrir en los momentos de desequilibrio financiero, sin necesidad de tener que acudir a incrementos de las cotizaciones. Unas reservas que deberían ser invertidas en la adquisición de títulos públicos en los mercados oficiales.

Dicha recomendación fue acogida en el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema, de 9 de octubre de 1996, y encontró su materialización normativa en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Esta Ley modificó el artículo 91 LGSS ’94 y creó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuya regulación se estableció en los, ya derogados, Ley 28/2003, de 29 de septiembre, y RD 337/2004, de 27 de febrero que la desarrollaba.

Desde entonces, y como reflejo de la situación general de crecimiento económico y de generación de excedentes de cotizaciones en las arcas de la Seguridad Social, el Fondo de Reserva experimentó un crecimiento constante, aprobándose sucesivas dotaciones de fondos, que determinaron que, a 31 de diciembre de 2011, el Fondo de Reserva alcanzase los 66.814,99 millones de euros (incluyendo, además de los excedentes de cotizaciones, los excedentes de gestión de las mutuas y los rendimientos netos generados por el Fondo).

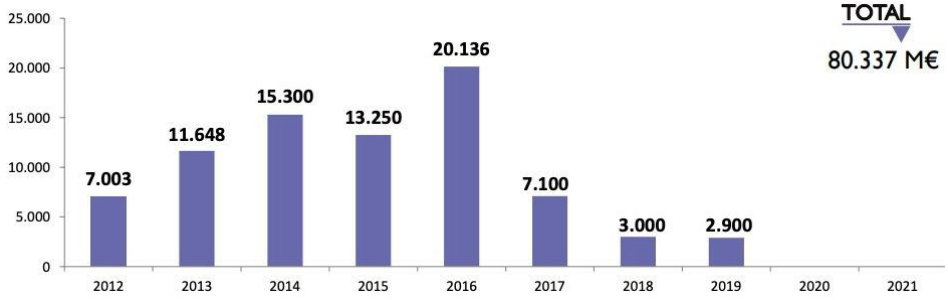
Dotación anuales al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes anuales sobre el Fondo de Reserva del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2008 y sus efectos sobre mercado de trabajo y, por ende, sobre los ingresos del sistema procedentes de las cotizaciones, determinaron un cambio drástico de escenario en las cuentas de la Seguridad Social. Así, entre 2012 y 2017, se hizo necesario disponer de manera recurrente del Fondo (suspendiéndose incluso el límite de disposición anual del 3% del gasto en pensiones contributivas, establecido inicialmente como garantía de su sostenibilidad a largo plazo) para poder así hacer frente a los compromisos en materia de pensiones contributivas y sin contar con ingresos que sirvieran para reponer el capital retirado. Esta situación dio lugar a la progresiva disminución de los recursos del Fondo de Reserva hasta situarse en apenas 2.138 millones de euros en 2019.

Disposiciones Fondo de Reserva de la Seguridad Social (M€)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de los informes anuales sobre el Fondo de Reserva del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

La regulación actual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se contiene en los arts. 117 a 127 LGSS y en el RD 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Constituido en la Tesorería General de la Seguridad Social, la "hucha de las pensiones" se presenta como un instrumento para "atender las necesidades financieras en materia de prestaciones contributivas del sistema de la Seguridad Social" que se ha de ir dotando, siempre que la situación económico-financiera lo permita, principalmente con los excedentes de ingresos por cotizaciones, una vez financiado el gasto en prestaciones contributivas (arts. 118 LGSS y 2 RD 100/2025). Además de esa vía principal de financiación, también se ingresan en el fondo el 80 por ciento del excedente derivado de la gestión de la protección respecto de las contingencias profesionales y el excedente existente, una vez dotada la Reserva de Estabilización de Contingencias Comunes de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, así como los rendimientos generados por las inversiones recursos del Fondo de Reserva (reguladas en el art. 5.2 RD 100/2025).

La situación del Fondo de Reserva y los desafíos futuros a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones (en particular el reto demográfico que representa la jubilación masiva de la generación del *baby boom*) determinaron que en 2023 se pusiese en marcha el, anteriormente analizado, Mecanismo de Equidad Intergeneracional (art. 127 *bis* LGSS). Con el objetivo de contribuir a que la carga del ajuste financiero del sistema de pensiones se reparta de manera más equitativa entre generaciones, evitando así que recaiga exclusivamente sobre los futuros pensionistas (trabajadores actuales), de manera progresiva, hasta 2050, establece una cotización adicional finalista destinada exclusivamente a incrementar los recursos de Fondo de Reserva y no computable a efectos de prestaciones. Un instrumento este que está permitiendo reactivar progresivamente las dotaciones al Fondo que cerró 2025 con 14.000 millones de euros.

Así pues, *la composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se configura como una reserva de carácter patrimonial con reflejo en el balance de la Tesorería General de la Seguridad Social a partir del patrimonio generado por las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, junto con la cotización adicional finalista derivada del Mecanismo de Equidad Intergeneracional* (RD 100/2025, de 18 de febrero).

Por lo que respecta al régimen de disposición de los activos del Fondo de Reserva, el mismo ha experimentado varios cambios a lo largo del tiempo. Como se ha apuntado con anterioridad, inicialmente fue establecido el límite del 3% del gasto en pensiones contributivas como garantía para su sostenibilidad a largo plazo, un límite que quedó suspendido de manera excepcional entre los años 2012 y 2017 por la necesidad de hacer frente a los compromisos en pensiones contributivas y los intensos efectos de la crisis económica en los ingresos del sistema de Seguridad Social.

En la actualidad, tras la reforma operada por el RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, la disposición de los activos del Fondo de Reserva aparece regulada en los arts. 121 LGSS y 6 RD 100/2025, estableciéndose de manera expresa que la misma irá destinada exclusivamente a la financiación de las pensiones

de carácter contributivo para reforzar el equilibrio y la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Así, a partir de 2033, será la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que determine para cada ejercicio económico el desembolso anual a efectuar por el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, el cual consistirá en un porcentaje del Producto Interior Bruto y sujeto a los límites máximos establecidos legalmente. Dicho límite se concreta en el 0,1% del PIB en 2033, aumentando progresivamente hasta el 0,91% en el año 2047. A partir de entonces, el porcentaje comenzará a decrecer hasta alcanzar el 0,5% en 2053 (art. 121.2 LGSS).

Una valoración general del Fondo de Reserva de la Seguridad Social permite concluir que estamos ante un instrumento relevante para afrontar desequilibrios financieros coyunturales del sistema de Seguridad Social. No obstante, su eficacia como medio para garantizar su sostenibilidad futura resulta limitada.

La progresiva reducción de sus activos en la década pasada, derivada principalmente de las consecuencias de la crisis económica en los ingresos del sistema de pensiones, arrojó importantes dudas sobre su utilidad y viabilidad. Y aunque las reformas operadas en los últimos años, en particular la creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, están permitiendo que el Fondo recupere activos, parece incuestionable que, por sí solo, es insuficiente para enfrentar los retos futuros de nuestro sistema de Seguridad Social.

Un adecuado análisis del Fondo de Reserva tiene que realizarse partiendo de una idea que debiera resultar evidente y es que no se trata un fondo de capitalización destinado a asegurar los compromisos de la Seguridad Social en materia de pensiones contributivas. Su finalidad va más allá, actuando como instrumento para completar los ingresos ante la insuficiencia del sistema para satisfacer sus gastos, pero debiendo integrarse en un conjunto más amplio de reformas dirigidas a asegurar la viabilidad del sistema.

Es decir, el Fondo de Reserva es un instrumento útil (y así fue concebido) para atender situaciones coyunturales del sistema, atenuando las consecuencias de los ciclos económicos adversos, pero no resulta suficiente para hacer frente a necesidades estructurales del mismo o ante la magnitud de los desafíos ante los que se sitúa en la actualidad nuestra Seguridad Social. El informe del Pacto de Toledo de 2020 (Recomendación 3) insiste en esta idea al remarcar la potencialidad que tiene el Fondo como una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social, pero su limitación para resolver desequilibrios financieros de carácter estructural.

Resulta necesario, pues, que el reforzamiento del Fondo de Reserva vaya acompañado de una estrategia más amplia que debe incluir reformas estructurales del sistema de Seguridad Social, junto a reformas también en el ámbito sociolaboral -o incluso el fiscal- orientadas a garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones.

Y se hace imprescindible también poner el foco en una adecuada gestión de los activos del Fondo, un ámbito este que fue ampliamente cuestionado en su momento y en el que han pretendido incidir de manera significativa las últimas reformas normativas, en particular el RD 100/2025 al desarrollar la LGSS en aspectos como el establecimiento de los criterios para la determinación de los excedentes a efectos de la dotación del Fondo; la determinación de los valores que han de constituir su cartera y los grados de liquidez de esta; el régimen de disposición de los activos que lo integran; la gestión financiera del Fondo por la Tesorería General de la Seguridad Social; las actuaciones de la Intervención General de la Seguridad Social en este ámbito; y el régimen de funcionamiento de los órganos de asesoramiento, control y seguimiento (Comité de Gestión, Comisión Asesora de Inversiones y Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social).

3. Sostenibilidad social

3.1. Revalorización de las pensiones. El mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad

Los efectos de la inflación han determinado el desarrollo de técnicas de actualización del poder adquisitivo de las pensiones, fundamentalmente mediante la revalorización de su importe inicial. Con ello se busca atemperar el "riesgo monetario" en las prestaciones periódicas, otorgando seguridad económica a los ya pensionistas y manteniendo la intensidad de la cobertura más allá del momento inicial de concesión de la prestación, ya que, si la cuantía inicial quedara congelada e inmutable al paso del tiempo, la erosión económica le haría perder su valor adquisitivo y quedaría devaluada e insuficiente para seguir cubriendo decorosamente la situación de necesidad.

Su establecimiento responde no solo a exigencias de índole técnico-económico (mantenimiento de la intensidad protectora y del poder adquisitivo), sino que es una medida de justicia social, en el sentido de que los pensionistas son acreedores de una compensación en razón del desarrollo económico del país, ya que el nivel de vida aumenta no solo gracias al esfuerzo de las generaciones presentes, sino también al de generaciones anteriores. Así, se ha señalado incluso que la revalorización de las pensiones difícilmente puede justificarse y explicarse en términos puramente contributivos, sin apelar a valores solidarios.

La revalorización de las pensiones para mantener su valor viene exigida en el propio Convenio número 102 OIT siempre «que se produzcan variaciones sensibles del coste de la vida» (art. 65.10; STJUE de 20 de octubre de 2001, asunto Brachner). En nuestro ordenamiento jurídico, aparece directamente derivada del mandato contenido en el art. 50 CE de garantizar la suficiencia económica de la ciudadanía durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas. Y también con la obligación de los poderes públicos de garantizar asistencia y prestaciones suficientes frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (art. 41 CE).

No nos hallamos, pues, ante una opción discrecional del legislador, sino que la revalorización de las pensiones aparece configurada como un mandato imperativo

contenido en el mismo bloque normativo regulador del sistema público de pensiones, garantía del principio constitucional de suficiencia protectora.

Esta garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones ha sido una constante en los sucesivos acuerdos adoptados en el seno del Pacto de Toledo. Ya en 1995 la Comisión contempló la necesidad de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones "mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo" (Recomendación 11). En 2003 se reitera esta idea, pero se añade la necesidad de que dicho mantenimiento se lleve a cano "mediante la adopción de medidas que garanticen el equilibrio financiero del sistema en el futuro" (Recomendación 2).

En esta misma línea, el informe de 2011 volvió a insistir en la obligación de los poderes públicos de defender el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, en la necesidad de garantizarlo por ley y de preservarlo mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro, estableciéndose, como garantía de la sostenibilidad del sistema, que los recursos de la Seguridad Social solo deberían financiar los gastos correspondientes al estricto mantenimiento de ese poder adquisitivo, de manera que toda subida por encima del IPC (o del índice de referencia que pudiese adoptarse en cada momento) habría de sufragarse con cargo a otros recursos financieros (Recomendación 2).

El Informe de 2020 se sitúa en la misma línea que los documentos anteriores del Pacto de Toledo, utilizando expresiones parecidas en lo que se refiere a la defensa del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones ("garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de las medidas encaminadas a asegurar el equilibrio social y financiero del sistema de pensiones en el futuro"). Se insiste en el perjuicio que la inflación ocasiona a los pensionistas, "uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas -generalmente al alza- que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida". De ahí que se vuelva a recordar que "la revalorización anual de las pensiones en base al IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones". Y también se diga que "la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino a aumentar dicho poder adquisitivo -cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal-". Finalmente, los últimos párrafos de la Recomendación número 2 se dedican a exigir al legislador una vuelta a lo previsto con anterioridad a las reformas emprendidas en este punto. La Comisión considera que el mecanismo de revalorización de las pensiones que se adoptó en 2013 "no goza del suficiente consenso político y social". De ahí que se pida "recuperar el consenso" de la Recomendación «Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones», aprobada en el año 2011 en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Esta vuelta atrás, solicitada en el último Informe de 2020, resulta coherente, ya que el mecanismo de revalorización adoptado con anterioridad en modo alguno sirve para atender la finalidad exigida.

Como se ha indicado, la revalorización de las pensiones públicas se configura como un mandato constitucional, garantía del principio de suficiencia prestacional,

y no una mera opción de política legislativa. Una exigencia constitucional que aparece regulada en el art. 58 LGSS para las pensiones de carácter contributivo y en el art. 62 LGSS para las no contributivas. Ahora bien, lo que no aparece establecido constitucionalmente es el concreto mecanismo de revalorización a seguir, siendo su concreción competencia del legislador. Este cuenta con diversas opciones técnicas, y también políticas, como demuestra la diversidad en los países de la UE, siempre y cuando, permita cumplir con la garantía constitucional.

Sin detenernos en las diversas opciones seguidas en España antes de la actual (con el disruptivo sistema aprobado en 2013, el denominado "índice de revalorización", derogado afortunadamente), hay que precisar que la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en cumplimiento de la Recomendación 2.ª del Pacto de Toledo (2020) y del acuerdo social en la materia de 1 de julio de 2021, reformó el texto del artículo 58 LGSS para volver al sistema de revalorización basado en el IPC, en coherencia con el mandato constitucional de los arts. 41 y 50 CE. En concreto, se establece que la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año se llevará a cabo con la inflación media en los doce meses anteriores a diciembre de cada año, con la garantía de que, en el caso infrecuente de inflación negativa, las pensiones no se verán mermadas.

El artículo 58 LGSS volvió a ser modificado por el RD ley 2/2023, con entrada en vigor el 1 de enero de 2025. Incluye un segundo párrafo en el apartado 2, en virtud del cual, el porcentaje revalorizador de la pensión (esto es, como se ha dicho, equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior) servirá también para actualizar «anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado la cuantía máxima de las pensiones a que se refiere el artículo 57 y la cuantía mínima de las pensiones prevista en el artículo 59» (revalorización de los topes máximos y mínimos). Asimismo, la reforma introduce un apartado 5, según el cual, la revalorización de pensiones «reconocidas en virtud de normas internacionales de las que esté a cargo de la Seguridad Social española un tanto por ciento de su cuantía teórica se llevará a cabo aplicando dicho tanto por ciento al incremento que hubiera correspondido de hallarse a cargo de la Seguridad Social española el 100 por 100 de la citada pensión».

3.2. Suficiencia de las prestaciones. Mejora de la intensidad protectora. La nueva base reguladora de la pensión de jubilación

El Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de octubre de 2020, en su Recomendación número 5, indicaba que «se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el 100 % de la base reguladora, prevista por ley», lo cual alude al porcentaje de la jubilación, no a la base reguladora, y como medida a evaluar. No se recogía una ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Respecto de la base reguladora, y con idea de adecuar las reglas a un nuevo tipo de persona trabajadora, con carreras de seguro irregulares, lo que propone es «contemplar, también, otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión»; idea esta que aparece reiterada en la Recomendación número 11 (contributividad), señalando que:

> "Singularmente, en los casos de vidas laborales muy prolongadas, y siempre que ello no ocasione un quebranto grave sobre la sostenibilidad financiera del sistema, cabría valorar la posibilidad de la inclusión de medidas que, con carácter excepcional, reconozcan la capacidad del beneficiario para descartar algún año concreto del periodo de cálculo ordinario o para escoger el específico tramo de la carrera de cotización sobre el que va a aplicarse la fórmula de cálculo para la determinación de su pensión".

No es una solución desconocida en nuestro sistema. Y a ella se refiere el Pacto de Toledo en 2020, pero «con carácter excepcional», casos en los que el sujeto pudiera descartar o escoger.

Tampoco en el componente 30 del PRTR de España se explicitaba una ampliación de la base reguladora, sino una flexibilización en la elección de bases. Así, bajo la rúbrica «Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación» (C30.R2-C), la reforma comprometida consistiría en:

> […] adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, contemplando la posibilidad de elección de los años a integrar en la base reguladora en las carreras más largas, junto con una revisión del procedimiento de integración de lagunas en la carrera profesional.

Pese a ello, se daba por hecho que lo que iba a ocurrir era continuar en la inercia que se iniciara en 1985, por la que toda modificación de la base reguladora conlleva una ampliación de la misma. Era una opinión generalizada y que tenía su base, y es que en el anexo que recogía el «Acuerdo operativo» entre la Comisión Europea y España (que, pese a ser un documento interno calificado como «sensible», se hizo público en noviembre de 2021), bajo la rúbrica «Ajuste del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación», en la descripción del objetivo se indica que es «ampliar el periodo de cómputo del cálculo de la pensión de jubilación». Por tanto, implícitamente se infiere en el plan que se ampliaría, cosa que se explicita en el anexo, pero no el cuánto.

Desde septiembre de 2022, el Ministerio desmiente que se planteara una ampliación a 35 años, negando el supuesto informe que se habría preparado a final de 2020 en ese sentido, subrayando que solo buscaba hacer «pequeños ajustes en pos de un sistema más equitativo» y adelantando que propondría una subida suave tanto de la base máxima de cotización como la pensión mínima. Y en la reunión del 28 de noviembre de 2022, el Ministerio presentó una ampliación a 30 años de la base reguladora, pero de los que se depreciarían 24 meses; reforma que, lejos de reducir el importe, se orientaba a la sostenibilidad social, dado que acabaría elevando un 0,42 % las bases reguladoras, mejorando las pensiones de las nuevas personas entrantes en el mercado de trabajo ante carreras laborales menos lineales.

Tras el primer borrador, vinieron otros dos en marzo de 2023, en los que la propuesta se rebajó 1 año: 29 años de los que, eliminados los peores 24 meses, quedarían 27 años. Pero acompañado de un régimen transitorio tan amplio que en la práctica implica que hasta dentro de 2 décadas cohabitarán dos fórmulas para el cálculo de la pensión. Y desde luego no supondrá un ahorro para el sistema, al contrario. Por ello, ni

puede afirmarse categóricamente que se haya ampliado el tiempo de la base reguladora (eso ocurrirá a partir de 2041) ni que esta reforma busque reducir el gasto en pensiones, sino que implica establecer un doble mecanismo de cálculo de la pensión hasta 2044.

Nos hallamos, por tanto, ante una apuesta por la sostenibilidad social del sistema, sobre todo por ir acompañada de una modificación de la integración de lagunas tanto en caso de trabajo a tiempo parcial como en caso de las mujeres; todo lo cual contribuirá a reducir la brecha de género en pensiones.

Así pues, respecto a la nueva base reguladora, frente a las clásicas reformas, cuyo objetivo fue simplemente aumentar el tiempo a considerar para la determinación de la base reguladora, con el RD ley 2/2023 la ampliación es a 348 meses, pero permitiendo dejar fuera 24 meses (que se excluirán de oficio), por lo que el periodo efectivo a considerar sería realmente de 324 meses (27 años). En todo caso, son 29 años los que se tienen en cuenta, no 27, como queda patente si atendemos al algoritmo previsto: se calcula sobre 29 años y a continuación se recalcula sobre 27 y, por último, se divide por una cifra que permite prorratear las pagas correspondientes a lo cotizado en 27 años. Y, como se apuntaba, es una ampliación que no se impondrá hasta 2041 (y de modo progresivo), ya que desde 2026 a 2041 se aplicará solo cuando sea más favorable. Y de 2041 a 2044, la alternativa será entre 27 años y 25 y medio, 26, y 26 y medio, respectivamente.

El nuevo artículo 209.1 de la LGSS (vigente a partir de 2026, pero con la importante aplicación gradual prevista en las disps. trans. cuarta y cuadragésima LGSS) sustituye, pues, las referencias temporales anteriores (bases de cotización de 300 meses/350) por las nuevas (las correspondientes a 324 meses/378), pero introduciendo el marco temporal de 29 años, lo que hace que la fórmula de la base reguladora no se calcule sobre 324 meses, sino sobre un dividendo de 348, si bien los 24 meses descartados tomarán el valor cero. Ello da lugar a que, por primera vez, el dividendo de la fórmula no se corresponda exactamente con el divisor más 2 meses por año, ya que, al omitir de oficio 24 mensualidades, el divisor corresponde a un dividendo de 27 años.

Es decir, el cálculo inicialmente se realiza sobre lo cotizado en 29 años (348 meses), dentro de los cuales se procederá a la integración de las lagunas si las hubiere, en principio como hasta ahora (aunque se añaden importantes novedades en caso de parcialidad o mujeres). Y de esos 29, finalmente se computan 27 años (324 meses), en todos los casos (de oficio se eliminan los 24 peores meses), dividiendo por 378 que es la cifra que permite prorratear 2 pagas por 27 años que se toman en consideración. Matemáticamente, la fórmula se expresa del siguiente modo:

$$BR = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{348} \frac{B_i I_{25}}{I_i}}{378}$$

La lectura del algoritmo tiene, lógicamente, novedades (las remarcamos en cursiva), aunque alguna de las incorporadas no corresponde a un cambio derivado de la reforma actual, sino que se aprovecha para explicitar una regla clásica, como es el

índice de actualización de bases anteriores al mes 25, el cual se hace conforme al IPC del mes 25 (I25):

BR = base reguladora.

Bi = base de cotización del mes i-ésimo anterior al mes previo al del hecho causante (tomará valores entre 25 y 348).

I25 = índice general de precios al consumo del mes 25 anterior al mes previo al del hecho causante.

Las 24 bases de cotización Bi descartadas tomarán valor 0 en la fórmula.

Siendo i = 1, 2… 348.

La secuencia del cálculo no se compone de dos fases, como hasta ahora (suma de bases del periodo en cuestión, actualizadas previamente todas salvo las últimas 24, y división entre los meses computados añadiendo 2 meses por año), sino de tres:

- Suma de las bases de cotización por contingencias comunes de los últimos 29 años (348 meses), bases a las que se les aplicarán las reglas correspondientes a la actualización (las anteriores al mes 25 y, por su valor nominal, las 24 más recientes), y las que procedan para integrar las lagunas que eventualmente existan.
- A esas bases (348), de oficio se les omiten las 24 mensualidades con importes más reducidos, de modo que nos quedaríamos con 324.
- Y a continuación se divide por 378.

Respecto de su entrada en vigor, se distinguen cuatro periodos. En los dos intermedios, de oficio se optará por dos alternativas, que en un caso es «25 años vs. fórmula gradual» y en el otro «fórmula gradual vs. 27 años». En efecto:

- Hasta 31 de diciembre de 2025, la fórmula anterior a la reforma: 300/350.
- De 2026 a 2041, de oficio se calculará conforme a la vigente en 2023 (300) o una ampliada progresivamente a 324 años, según sea más ventajoso para la persona asegurada. Esta ampliación progresiva de la alternativa a 300 meses incrementa en 4 los meses a seleccionar y en 2 los que se computan adicionalmente (aumentando cada año 2 meses respecto del anterior los que se descartan). La tabla aplicativa es la siguiente (siempre partiendo de una fecha determinada por el hecho causante) (disp. trans. cuadragésima LGSS).
- De 2041 a 31 de diciembre de 2043, se abre un periodo transitorio para incrementar el número de bases a incluir en el cálculo de la base reguladora en la redacción vigente a 1 de enero de 2023, a razón de 6 meses por año, a efectos de determinar qué base reguladora es la más favorable para la persona trabajadora (disp. trans. cuarta.7 LGSS).
- A partir de 2044, será en todo caso 324/378.

La aplicación gradual es muy suave, a razón de 2 meses por año (4 si contamos el total, no solo el efectivo), lejos de los 12 meses por año que se contemplaron en la

Ley 27/2011, aumentando la base 3 años en un periodo de 12 años (de 2027 a 2038), mientras que con la Ley 27/2011 se ampliaron 10 años en un periodo de 10 años: de 2013 a 2022. Y a ello se le sumaba una *vacatio legis* importante, porque hasta 2026 no ha comenzado a aplicarse.

Y no solo es la de aplicación más suave, sino la más reducida. Recordemos las etapas transitadas en este camino, en las que se ha pasado de computar hasta 1985 los 24 meses ininterrumpidos elegidos por la persona beneficiaria dentro de los 7 últimos años, pasando con la Ley 26/1985 a los 8 últimos años (96 meses); 15 tras la Ley 24/1997 (180 meses); y 25 con la Ley 27/2011 (300 meses). Por tanto, el periodo a considerar para la base reguladora se incrementó respecto a la situación precedente un 300 % con la reforma de 1985; un 87,5 % con la de 1997; un 66,5 % con la de 2011; y un 8 % con la del RD ley 2/2023. En consecuencia, el propuesto ahora es un incremento comedido, casi lo justo para cumplir el compromiso adquirido con la Unión Europea.

Y la más equitativa. Si lo dejáramos en el aspecto cuantitativo, no ponderaríamos en su justa medida la novedad propuesta, y es que lo destacable es que, si bien se amplía el periodo de cómputo, lo hace abriendo un marco temporal en el que hay un margen (estrecho, eso sí) para la exclusión de los peores meses: 24 meses. Es una flexibilización con la que se busca dar respuesta a la diversidad de carreras profesionales existentes, en las que no necesariamente hay una evolución ascendente en lo profesional. De las diferentes alternativas que había, se enmarca en la que algunos autores consideraron como «asumibles», porque sería posible que no fuera necesariamente negativo respecto de la cuantía final de las pensiones. Además, viene acompañada de unas reglas transitorias absolutamente generosas.

3.3. Medidas en perspectiva de género

3.3.1. Planteamiento general. La igualdad de género en el sistema de Seguridad Social

Las diferencias entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo siguen siendo una realidad incuestionable en la actualidad. Así, elementos como la brecha salarial, que va incrementándose a medida que aumenta la edad de la mujer; la mayor tasa de desempleo; la mayor precariedad del trabajo femenino, con índices más elevados de temporalidad y parcialidad; la segregación horizontal de mercado de trabajo, con sectores de actividad claramente feminizados, generalmente relacionados con los roles tradicionalmente atribuidos a las mujeres (educación, cuidados, limpieza…) y en muchas ocasiones infravalorados y con bajas retribuciones; la segmentación vertical (el famoso "techo de cristal); la configuración de los complementos salariales, en muchas ocasiones fuertemente masculinizados; la profunda desigualdad por razón de género en el trabajo de cuidado, con las evidentes consecuencias sobre la carreras profesionales, etc., son factores que identifican, con carácter general, la presencia de las mujeres en el ámbito laboral.

Estas diferencias por razón de género se acentúan cuando se produce el retiro de la vida laboral activa, debido a la propia configuración de nuestro sistema de Seguridad Social, basado en el principio de contributividad, que continúa sustentado sobre un prototipo de relación de trabajo de carácter indefinido y a jornada completa y que,

por ende, sigue primando las carreras de cotización estables en el reconocimiento del derecho y en la determinación de la cuantía de las prestaciones. Las mujeres, con, por lo general, carreras de cotización más cortas e inestables y con salarios más bajos, generan, por tanto, derecho a pensiones de inferior cuantía, alejadas en ocasiones de la exigencia constitucional de suficiencia. Así, pese a las medidas implementadas en los últimos años que se analizarán a continuación, la brecha de género en pensiones se sigue situando en torno al 30%.

La garantía de unas pensiones adecuadas y suficientes adquiere, por tanto, una particular dimensión en el caso de las mujeres pensionistas. Una cuestión esta, la de la brecha de género en pensiones y sus efectos para las mujeres, a la que se viene prestando atención en los últimos tiempos desde instancias tanto internacionales como comunitarias y nacionales. Baste como ejemplo la Estrategia para la Igualdad de Género (2026-2030) en la que la Comisión Europea sigue incidiendo en el mayor riesgo de pobreza al que se enfrentan las mujeres de edad avanzada, debido a las brechas laboral y salarial acumuladas a lo largo de toda la vida, que dan lugar a una brecha de pensiones aún mayor. Y aboga por la necesidad de poner en marcha mecanismos para corregir esta realidad, los cuales han de orientarse tanto al ámbito preventivo, actuando en el mercado de trabajo, como al ámbito reparador, mediante la articulación de medidas específicas en el sistema de Seguridad Social.

En nuestro país, el informe del Pacto de Toledo de 2020 incide en la necesidad de hacer efectiva la transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en la elaboración de cualquier normativa o en la adopción de cualquier política y reconoce expresamente la necesidad de tener en cuenta esa dimensión de género en materia de pensiones, impulsando instrumentos correctores de la brecha de género prestacional. Para ello, en su Recomendación 17 se identifican varias líneas de actuación, algunas de las cuales han sido ya abordadas, al menos parcialmente, por parte del legislador. Entre ellas, por ejemplo, acometer la cuestión de los cuidados, con el objetivo principal de evitar que las carreras profesionales de quienes tengan a cargo personas dependientes (mujeres mayoritariamente) se vean afectadas por las interrupciones y los consiguientes vacíos de cotización derivados de la asunción de dichas responsabilidades familiares; potenciar la corresponsabilidad a través de herramientas como los permisos parentales, intentado superar la perpetuación de los roles de cuidado; adoptar "medidas que permitan identificar las discriminaciones retributivas y garantizar que la remuneración es la misma por trabajo de igual valor"; introducir correcciones para solventar los vacíos en las carreras de cotización por las irregularidades de las carreras profesionales, por ejemplo, en el empleo del hogar; o impulsar "reformas que corrijan posibles tratamientos discriminatorios" con las personas trabajadoras a tiempo parcial, la gran mayoría mujeres.

Y junto a esta Recomendación 17, también son indudables los efectos positivos sobre la protección dispensada por el sistema a las mujeres de otras recomendaciones como el mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones y su revalorización periódica conforme a la evolución de los precios, garantizando su suficiencia (Recomendaciones 2 y 15); la mejora de las pensiones mínimas (Recomendación

5); o el reforzamiento del principio de contributividad sin obviar el de solidaridad (Recomendación 11).

3.3.2. Principales medidas adoptadas con perspectiva de género en nuestro sistema de Seguridad Social y su alcance en aras a la igualdad entre mujeres y hombres

La toma de conciencia por parte del legislador acerca de los efectos perniciosos que la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y el mantenimiento de los roles tradicionales de género genera en la protección dispensada por el sistema de Seguridad Social se ha visto materializada en los últimos años en la adopción de diversas medidas encaminadas a compensar dichas consecuencias negativas. Estas medidas de acción positiva se han orientado principalmente a facilitar el acceso a las prestaciones de las trabajadoras, atenuando, al menos parcialmente, los efectos que sobre la carrera de seguro tienen las interrupciones de la vida laboral derivadas de la asunción de responsabilidades familiares o de la propia condición de mujer.

Sin negar sus efectos positivos por el enfoque de género sobre el que se sustentan, con carácter general se ha venido tratando de medidas parciales, insuficientes, de alcance limitado, con unos efectos discretos en relación al objetivo que se pretende alcanzar. Principalmente porque, de forma simultánea, la mayoría de las reformas operadas en las últimas décadas en el sistema de Seguridad Social (principalmente en el de pensiones) con el objetivo de garantizar su sostenibilidad -limitada casi siempre a su dimensión económico-financiera-, se ha orientado hacia fortalecimiento del principio de contributividad, a costa del sacrificio de buena parte de los rasgos solidarios (Ley 27/2011, Ley 23/2013…). Esto, en muchos casos, se ha traducido en un alejamiento de dos principios básicos de nuestra Seguridad Social consagrados constitucionalmente como son el de universalidad y el de suficiencia protectora, y en un incremento de las diferencias por razón de género.

Así, pese a que la perspectiva de género debiera haber estado presente en cualquier actuación tendente a la garantía de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, por lo general la misma venía siendo "olvidada" por parte del legislador e incluso de los agentes sociales o, en el mejor de los casos, ocupaba un lugar muy residual entre los objetivos de las reformas.

Esta realidad comienza a revertirse en el último gran proceso de reforma de nuestro sistema de pensiones. En la primera fase del mismo, fruto del consenso en el marco del Pacto de Toledo y del diálogo social y concretada en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, la contribución a la garantía de una protección suficiente y adecuada se configura como uno de sus objetivos principales, lo cual proyecta un indudable efecto positivo desde la dimensión de género. Así se refleja, por ejemplo, en la recuperación del derecho a la revalorización de las pensiones conforme a la evolución de los precios, con el fin de garantizar el mantenimiento de su poder adquisitivo, una medida con un indudable impacto positivo para las mujeres, en cuanto beneficiarias, por lo general, de pensiones de inferior cuantía; o también en la derogación del "factor de sostenibilidad", cuya puesta en práctica, de haber llegado a producirse, hubiese contribuido también al

aumento del riesgo de pobreza en la vejez de las mujeres, debido a su posición más débil en el mercado de trabajo y en el sistema de Seguridad Social.

Una particular trascendencia desde el enfoque de género presenta también la posibilidad de rebajar hasta la edad ordinaria de jubilación (67 años) el tope de 68 años establecido con carácter general para las cláusulas convencionales de jubilación forzosa por razón de la edad cuando la tasa de ocupación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena en alguna de las actividades incluidas en el ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras en la fecha de la decisión extintiva (Disp. Adic. décima ET). La aplicación de esta medida exige el cumplimiento de dos requisitos: por una parte, que la persona afectada por la extinción del contrato reúna los requisitos para tener derecho al 100% de la pensión contributiva de jubilación; y, por otra, que la contratación indefinida y a tiempo completo que con carácter simultáneo a la extinción se exige para aplicar estas cláusulas de jubilación forzosa por razón de la edad, sea de, al menos, una mujer, en un intento de contribuir al fomento de la contratación indefinida de mujeres en sectores con escasa representación femenina.

Se trata, por tanto, de una medida de acción positiva dirigida a la progresiva superación de la segregación ocupacional que sigue identificando a determinados sectores de nuestro mercado de trabajo.

Y, también desde este enfoque de género, destaca el reconocimiento como cotizados de los períodos correspondientes al servicio social femenino obligatorio, con el límite máximo de un año, a efectos de acreditar la carencia necesaria para acceder a las distintas modalidades de jubilación anticipada, poniendo así fin a la discriminación por razón de género derivada de la infravaloración de esa prestación social típicamente femenina. Se proporciona así reconocimiento normativo a lo que ya había sido contemplado por STS 115/2020, de 6 de febrero (rcud 3801/2017), que consideró como cotizados estos períodos en virtud del carácter informador del ordenamiento jurídico que tiene principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, el cual debe, por tanto, ser observado en la interpretación de las leyes (art. 4 LOIEMH).

Nos encontramos, pues, ante medidas concretas que, evidentemente, han de ser valoradas positivamente. No obstante, la apuesta por la dimensión de género de la reforma de 2021 siguió siendo muy limitada y claramente insuficiente para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres en nuestro sistema público de pensiones.

Un paso destacado en pro de esa igualdad lo constituyó el, tan demandado desde hacía tiempo, reconocimiento a las empleadas de hogar del derecho a protección por desempleo.

La discriminación histórica que tradicionalmente han sufrido las personas empleadas en el servicio doméstico ha venido constituyendo un evidente e injustificado ámbito de desigualdad para un colectivo absolutamente feminizado e intensamente marcado por estereotipos sexistas. Pese a la integración desde 2012 del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General, eran muchos los ámbitos en los que seguían manteniéndose las desigualdades (exclusión de la protección del FOGASA, de

la normativa de prevención de riesgos laborales, de la protección por desempleo…). Así se puso de relieve en Recomendación 17 del Pacto de Toledo 2020, que planteó la necesidad de eliminar los elementos diferenciales del trabajo al servicio del hogar familiar respecto al régimen general ordinario, así como la ratificación Convenio de la OIT 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011, en cuyo art. 14 se recoge la obligación de los Estados miembros de "asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social". Una ratificación producida el 9 de junio de 2022.

El Tribunal Superior de Justicia de la UE, en sentencia de 24 de febrero de 2022 (asunto 389/20), puso directamente el foco en la discriminación indirecta por razón de sexo que suponía la exclusión de la protección por desempleo en el Sistema Especial de Empleadas de Hogar y su colisión con la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social (art. 4.1). Como señaló el tribunal, además del déficit protector que suponía la exclusión de la prestación por desempleo para este colectivo, la misma implicaba también la imposibilidad de que las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar accediesen a otras prestaciones de Seguridad Social a las que podrían tener derecho y cuya concesión se supedita a la extinción del derecho a las prestaciones por desempleo.

Pues bien, el RD ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar persigue la "equiparación las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar familiar a las del resto de personas trabajadoras por cuenta ajena, descartando aquellas diferencias que no solo no responden a razones justificadas, sino que además sitúan a este colectivo de personas trabajadoras en una situación de desventaja particular y que, por tanto, pueden resultar discriminatorias de condiciones".

Así, además del, tan demandado, reconocimiento del derecho a protección por desempleo a las empleadas de hogar, con la consiguiente obligación de cotizar por esa contingencia, la equiparación que lleva a cabo el RD ley se extiende a otros aspectos como la aplicación a este colectivo de la normativa en prevención de riesgos laborales o de la protección del FOGASA; la presunción del carácter indefinido y a jornada completa de los contratos que no hayan sido formalizados por escrito, con independencia de su duración; la eliminación de la posibilidad de que la trabajadora que presta servicio durante menos de sesenta horas mensuales por empleador/a pueda solicitar directamente su afiliación, alta, baja y variación de datos cuando lo acuerde con este/a; o la supresión de la posibilidad de extinción de la relación laboral por desistimiento de la parte empleadora.

La equiparación en materia laboral y de Seguridad Social de las empleadas de hogar resultaba, más que necesaria, imprescindible para un colectivo caracterizado por unas particulares condiciones de vulnerabilidad, pero la misma no resuelve todos los problemas presentes en el ámbito del trabajo doméstico con un elevado porcentaje

de empleo sumergido que sitúa a las mujeres fuera del sistema de Seguridad Social. Resulta necesario, así, seguir avanzando para que aflore este trabajo, como apunta la propia Recomendación 17 del Pacto de Toledo.

3.3.2.1. El RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones

En un evidente cambio de enfoque legislativo, la reducción de la brecha de género y la garantía de una protección adecuada se convierten en dos de los principales objetivos del RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, que, con el acuerdo previo con los sindicados, materializa el segundo bloque del conjunto de reformas que integran el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, relativo a la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Así, tal y como señala expresamente el Preámbulo del RD-ley, en esta segunda fase de la reforma adquieren un papel protagonista la equidad y la suficiencia protectora, como principios vertebradores del sistema. Y, al mismo tiempo, se constatan las dificultades para acceder a una protección adecuada a las que se enfrentan quienes acceden a la pensión de jubilación con carreras de cotización irregulares, marcadas por la inestabilidad y la precariedad laboral, entre quienes ocupan un papel destacado las mujeres.

Las principales medidas que introduce el RD-ley con particular trascendencia desde el enfoque de género son las siguientes:

a) Se modifica la Disp. Adic. trigésima séptima LGSS, perfilando la definición -ya introducida por el RD ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico - de "brecha de género de las pensiones de jubilación", identificándola como "el porcentaje que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones jubilación contributiva causadas en un año por las mujeres respecto del importe de las pensiones causadas por los hombres". Se trata de un concepto claramente limitado al hacer referencia exclusivamente a la desigualdad existente en la cuantía de las pensiones de jubilación y solo "a los efectos de esta ley", obviando aspectos tan importantes como las incuestionables diferencias por razón de género que existen en otros ámbitos como el del cumplimiento de los requisitos de acceso a la protección o las desigualdades existentes en el ámbito del resto de pensiones.

b) Se continúa avanzando en la línea del reconocimiento de períodos de cotización presuntos para la cobertura de los vacíos de cotización producidos en las carreras de seguro que derivan del ejercicio por parte de las personas trabajadoras de derechos vinculados al ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar. En concreto:

    - La consideración como efectivamente cotizados, a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y

supervivencia y nacimiento y cuidado de menor, de los tres primeros años del período de excedencia que las personas trabajadoras (mujeres en la inmensa mayoría de los casos) disfruten en razón del cuidado de otros familiares hasta el segundo grado que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida (art. 237.2 LGSS). Se equiparán así, a estos efectos, a las excedencias por cuidado de hijos/as.

- La consideración como si se hubiese cotizado a jornada completa de los tres primeros años de reducción de jornada por cuidado de menor de 12 años, persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida o familiar hasta el segundo grado que, por razones de edad, accidente o enfermedad, no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida (art. 37.6, primer y segundo párrafo ET). Se trata de una mejora evidente, aunque insuficiente, puesto que en la práctica serán muchos los casos en que la misma no abarcará la totalidad del período de reducción de jornada que la persona trabajadora disfrute para la atención de esas responsabilidades familiares que, como decíamos, puede extenderse hasta los 12 años en el caso de menores y que no tiene establecida una duración máxima en el resto de los supuestos.
- Y la consideración (a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural e incapacidad temporal) como incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si no hubiese existido reducción de jornada de las cotizaciones realizadas durante los períodos en que se reduce la jornada por nacimiento y cuidado de menor y entre los 9 y los 12 meses del lactante cuando ambos progenitores, adoptantes, guardadores o acogedores ejerzan el derecho a la reducción de jornada por lactancia con la misma duración y régimen (art. 237.3, párrafo segundo LGSS).

c) Se reforma del procedimiento de integración de lagunas de cotización para el cálculo de las pensiones de jubilación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena (Disp. Trans. cuadragésima primera LGSS). Una medida de acción positiva cuya vigencia se prevé mientras la brecha pensional sea superior al 5% y que se concreta en una mejora respecto a la regla general del art. 209.1 b) LGSS), según la cual las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de las mensualidades con el 50 por ciento de dicha base mínima. En concreto, se establece que los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la mensualidad 49 a la 60 se integrarán con el 100% de la base mínima de cotización del Régimen

General que corresponda al mes respectivo. Y desde la mensualidad 61 a la 84, el porcentaje será del 80% de la misma base.

Esta adaptación de la regla general puede resultar de aplicación también para el cálculo de la pensión de jubilación de los hombres que se encuentren en una situación comparable, cuando justifiquen el tiempo dedicado al cuidado. En concreto cuando hayan visto interrumpida o afectada su carrera profesional por el nacimiento o adopción de un/a hijo/a (reglas 1ª o 2ª del art 60.1 b) LGSS), aunque no se exige que la pensión del hombre sea superior a la del otro progenitor ni que deba tener derecho al complemento para la reducción de la brecha de género (segundo párrafo de la Disp. Trans. cuadragésima primera LGSS).

Se trata esta de una medida con un destacable efecto en la mejora de la cuantía de la pensión de jubilación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena cuya carrera de seguro se haya visto afectada por interrupciones, frecuentemente derivadas de la asunción de los trabajos de cuidado y, por ello, no puede sino merecer una valoración positiva. No obstante, la misma no resulta de aplicación a las trabajadoras por cuenta propia, un colectivo este con unas particulares dificultades para el acceso a una protección de nuestro sistema de pensiones suficiente y adecuada que en este caso han sido obviadas por el legislador. En el ámbito del RETA, se contempla, con carácter general, la posibilidad de integrar lagunas de cotización en los términos establecidos en el nuevo segundo párrafo del art. 322 LGSS, que entrará en vigor en 2026. En virtud del mismo, "en los supuestos en que en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran, con posterioridad a la extinción de la prestación económica por cese de actividad, períodos en los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, se integrarán las lagunas de cotización de los siguientes seis meses de cada uno de dichos períodos con la base mínima de la tabla general de este régimen especial".

Resulta evidente, pues, la limitación de este sistema de integración de lagunas respecto al previsto en el Régimen General (la cobertura de los vacíos de cotización se extiende en este caso solamente a los seis meses posteriores a la situación de cese de actividad), una manifestación más del camino que aún queda por recorrer en la tendencia a la unidad del sistema de Seguridad Social y a la homogeneización de los regímenes especiales respecto al Régimen General (art. 10.4 y 10.5 LGSS).

d) Se introducen cambios normativos en el ámbito del trabajo a tiempo parcial para contribuir a la mejora de la protección de este colectivo de personas trabajadoras, claramente feminizado. Así:

   - Con efectos desde el 1 de octubre de 2023, el trabajo a tiempo parcial se equipara con el trabajo a tiempo completo a efectos del cómputo de los períodos cotizados para el reconocimiento de las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, muerte

y supervivencia, incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, al tener en cuenta los períodos cotizados cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos (art. 247 LGSS). Además, los periodos cotizados en trabajos a tiempo parcial se tendrán en cuenta también íntegramente para calcular el periodo de cotización acreditado a fin de fijar el porcentaje aplicable sobre la base reguladora para determinar la pensión de jubilación, cualquiera que hubiera sido la duración de la jornada a tiempo parcial.

- Se equipara a las personas trabajadoras fijas discontinuas, con los/as trabajadores/as a tiempo parcial a efectos de la determinación de la base reguladora diaria de la prestación de incapacidad temporal (art. 248.1 LGSS).
- Y se modifica el sistema de integración de lagunas de cotización a efectos de calcular las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, remitiéndose a lo previsto con carácter general respectivamente en los arts. 209.1 y 197.4 LGSS y suprimiendo la anterior previsión que establecía la toma en consideración para esa integración de períodos sin obligación de cotizar de "la base de cotización correspondiente al número de horas contratadas en último término". Una reforma que supone, sin duda, una mejora de la base reguladora de la pensión.

e) Y junto a estas medidas específicas hay que destacar también otras que, aunque previstas con carácter general, poseen en la práctica una incuestionable trascendencia desde el enfoque de género, en concreto las relativas a las pensiones mínimas y a la suficiencia protectora (Disp. Adic. quincuagésima tercera LGSS).

Son las mujeres quienes mayoritariamente perciben en nuestro país pensiones de inferior cuantía. Por este motivo, "una política igualitaria requiere una revisión del sistema de pensiones no contributivas, de los complementos a mínimos y de la pensión de viudedad, para garantizar progresivamente un umbral de garantía universal, suficiente y digno", tal y como señala la Recomendación 17 del Pacto de Toledo 2020.

Por su parte, la Recomendación 15 identifica la solidaridad y la garantía de suficiencia como valores fundamentales del sistema de pensiones. Una protección suficiente, mediante el establecimiento de un nivel mínimo de recursos, actúa como garantía de la dignidad de la persona. De ahí la importancia, a juicio de la Comisión, de contar con indicadores o umbrales de referencia como instrumento para reforzar la lucha contra la pobreza de suficiencia.

En cumplimiento de esta Recomendación, se establece de forma estructural (cierto es que, con una técnica legislativa compleja, que dificulta su comprensión) un indicador objetivo de referencia. el "umbral de pobreza", y una relación de identidad entre ese indicador y la cuantía mínima de la pensión de jubilación (Disp. Adic.

quincuagésima tercera LGSS). Así, desde el 1 de enero 2024, la cuantía de la pensión mínima de jubilación contributiva para mayores de 65 años con cónyuge a cargo se está incrementando de forma progresiva hasta que en 2027 no pueda ser inferior al umbral de pobreza fijado para un hogar compuesto por dos personas adultas.

Por su parte, la cuantía mínima de la pensión de viudedad con cargas familiares y las pensiones contributivas con cónyuge a cargo, excepto la de incapacidad permanente total de menores de 60 años se está equiparando desde el año 2024 a ese indicador de referencia.

Y el resto de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas, una vez revalorizadas, se incrementan adicionalmente cada año y en el mismo periodo en un porcentaje equivalente al 50 por ciento de los porcentajes previstos para la pensión de jubilación.

Por lo que respecta a las pensiones no contributivas, se establece que, una vez revalorizadas conforme a lo previsto con carácter general en el art. 62 LGSS, se van incrementando adicionalmente cada año, en el mismo período y por el mismo procedimiento previsto para la pensión de jubilación, pero con la referencia de multiplicar por 0,75 el umbral de la pobreza de un hogar unipersonal.

La concreción de estas cantidades se ha de efectuar por las leyes de Presupuestos Generales del Estado (Disp. Adic. 53 LGSS).

Además, se encomienda al Gobierno la realización del seguimiento de la evolución de las pensiones mínimas y de las pensiones no contributivas, debiendo anualmente elevar un informe a la Comisión del Pacto de Toledo en el cual se evalúe el impacto de las mismas en la reducción de la pobreza y en el que habrá de prestarse especial atención a la dimensión de género. Y, en caso de resultar necesario, deberá proponerse la revisión de los parámetros que inciden en la capacidad de estas prestaciones de eliminar la pobreza y dignificar el nivel de vida de sus perceptores.

No obstante, en este ámbito de la garantía de unas pensiones mínimas suficientes y su trascendencia desde la perspectiva de género no deben obviarse los efectos derivados de la limitación existente en nuestro ordenamiento a la cuantía de los complementos a mínimos. Indudablemente, esos complementos constituyen, sin duda, un instrumento esencial en nuestro sistema de Seguridad Social para garantizar el principio de suficiencia protectora. Y desde un enfoque de género, esta técnica puede beneficiar a las mujeres que, con carácter general, acreditan bases de cotización inferiores a los trabajadores varones, matizando el estricto principio de contributividad y permitiéndoles así acceder a una cuantía de la pensión que no alcanzarían con las cotizaciones realmente acreditadas.

Pues bien, los efectos positivos del establecimiento de una garantía de suficiencia en la cuantía de las pensiones mínimas contrastan en buena medida con la limitación del importe máximo de los complementos a mínimos para las pensiones causadas a partir de 2013 que, como regla general, no podrán superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva, lo que, en la práctica se traduce en una evidente limitación indirecta de las pensiones

mínimas. Puesto que mayoritariamente son las mujeres quienes acceden a pensiones de cuantía inferior y, por ende, quienes son beneficiarias en mayor medida de estos complementos, nos encontramos aquí, como ya advirtió el CES en su dictamen 2/2011, ante un ámbito de discriminación indirecta, tampoco valorado adecuadamente por el legislador desde un enfoque de género.

3.3.2.2. El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género

En este análisis de las medidas adoptadas por el legislador en los últimos años con el objetivo de reducir la desigualdad entre mujeres y hombres en el sistema público de pensiones, particular atención merece el, tan traído y llevado, complemento para la reducción de la brecha de género.

Aprobado por el RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, este complemento para la reducción de la brecha de género (art. 60 LGSS) se configura como el sucesor del anterior "complemento por aportación demográfica a la SS", con el doble objetivo de intentar superar sus graves deficiencias, al estar sustentado sobre el tradicional modelo sexista de reparto de roles y la atribución de las tareas de cuidados derivadas de la maternidad a las mujeres (y no a todas ellas, solo a las que hubiesen tenido dos o más hijos); y (el más determinante) salvar la tacha de discriminación que suponía mismo, puesta de relieve desde la jurisprudencia comunitaria [Sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto Wa)].

Aunque son varias las críticas que se le pueden seguir haciendo a este complemento para la reducción de la brecha de género (limitado impacto para corregir la brecha de género, tanto por su cuantía como por tratarse de una medida que se reconoce cuando se accede a la pensión contributiva, sin actuar, pues, contra las causas estructurales de la brecha de género a las que se han tenido que enfrentar las mujeres durante su carrera profesional; contribución al mantenimiento de los roles de género, etc.), son varios los aspectos positivos que pueden destacarse. Así:

a) El cambio respecto a la finalidad establecida por el legislador como justificación de esta medida, pasando de la anterior "aportación demográfica" al sistema (sustentada en el mencionado reparto tradicional de roles entre mujeres y hombres) a la incidencia que, con carácter general, tiene la brecha de género en el importe de las pensiones contributivas de la Seguridad Social de las mujeres.

b) Desde el punto de vista de la equidad, su reconocimiento como cuantía fija desde la primera persona descendiente, en cuanto supone la mejora de la protección en pensiones más bajas, a pesar de que la reduzca en las más altas.

c) La referencia que hace el legislador a la contribución del complemento a la fortaleza y viabilidad del sistema de pensiones, desde el momento en que ello supone trascender una dimensión puramente económica de esa

viabilidad, entendiéndola desde un enfoque más amplio, integrador de la dimensión social.

d) La obligación de evaluación periódica de la efectividad del complemento para lo cual, cada cinco años, el Gobierno, en el marco de diálogo social, habrá de evaluar sus efectos y el alcance de la contribución del mismo al objetivo de reducir la desigualdad entre mujeres y hombres en el sistema de pensiones.

Sin afán de profundizar en su régimen jurídico, el complemento, cuya vigencia se contempla mientras la brecha de género en las pensiones de jubilación se mantenga por encima del 5%, consiste en una cuantía adicional al importe de la pensión, por cada hijo/a, revisada anualmente en la LPGE en el importe en que se revaloricen las pensiones contributivas. Para el período 2024-2025, se estableció un incremento de importe del complemento para la reducción de la brecha de género, adicional a su revalorización anual conforme al IPC, de un 10%, distribuido entre ambos ejercicios. Un incremento este influenciado, indudablemente, por el contexto electoral en que fue aprobado y cuya eficacia como medida para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres en el sistema de pensiones es reducida, principalmente por su carácter transitorio y limitado en el tiempo (La cuantía del complemento para 2025 fue de 35,90 euros mensuales por cada hijo o hija, con un límite de cuatro veces ese importe. Con la revalorización del 2,7%, en 2026 su importe asciende 36,90 euros mensuales por hijo/a).

Se reconocerá a la persona beneficiaria, aunque tenga derecho a la pensión máxima, añadiéndose en estos casos al importe de esa pensión, y también en los casos de jubilación anticipada. Y no se considera ingresos o rendimientos de trabajo a efectos de determinar el derecho al complemento a mínimos de las pensiones.

Respecto a las personas beneficiarias del complemento, se trata este del principal ámbito diferencial respecto al anterior complemento por aportación demográfica, exigido por la jurisprudencia comunitaria. Se va a reconocer, previa solicitud junto a la pensión, solamente a uno de los progenitores, el que se haya visto perjudicado en su carrera profesional en los períodos posteriores a tener un hijo/a. Y, en caso de que ninguno de los dos acredite ese perjuicio, se reconocerá a la madre, en aras a la consecución del que es el principal objetivo del complemento, la reducción de la brecha de género. En caso de parejas del mismo sexo, el reconocimiento se producirá a quien tenga la pensión de cuantía inferior.

Es posible, por tanto, el reconocimiento del complemento al padre, o, más exactamente, al otro progenitor, pero siempre que concurra alguno de estos requisitos:

1. Tener reconocida una pensión de viudedad por el fallecimiento del otro progenitor de los/as hijos/as en común, siempre que alguno de ellos tenga derecho a percibir una pensión de orfandad; o

2. Causar una pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente y haber interrumpido o haber visto afectada su carrera profesional con

ocasión del nacimiento o adopción, en los términos previstos en el art. 60.1 b) LGSS.

No se produce, pues, una equiparación absoluta con las mujeres a quienes se les presuponen los perjuicios en sus carreras de cotización derivados de las labores de cuidado de los hijos/a y que siguen siendo las beneficiarias preferentes del complemento, desde el momento en que son quienes mayoritariamente sufren la brecha de género a la que se pretende hacer frente con él. Una diferencia esta que, en la práctica, puede suponer en muchos casos que los hombres sigan quedando excluidos del derecho al complemento y que, como ocurrió con el anterior complemento por aportación demográfica, volvió a generar dudas acerca de su compatibilidad con el principio de igualdad de trato. Unas dudas materializadas en sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas al TJUE por el Juzgado de lo Social nº 3 de Pamplona (C-623/23) y por el TSJ de Madrid (C-626/23) que solicitan la interpretación de la (ya obsoleta en muchos aspectos) Directiva 79/7/CEE del Consejo, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.

En sentencia de 15 de mayo de 2025, de nuevo el TJUE, basándose en una interpretación formalista y literal de la norma y ajeno a la realidad del tiempo en que dicta las resoluciones, vuelve a mantener su rechazo a las medidas de acción positiva adoptadas por el legislador nacional dirigidas a reequilibrar la posición de desequilibrio y desigualdad entre mujeres y hombres derivada en gran parte del reparto tradicional de roles de trabajo doméstico y "productivo" y, en consecuencia, del diferente papel de unas y otros en el mercado de trabajo. En concreto, respecto al complemento para la reducción de la brecha de género, el Tribunal considera que "las modificaciones introducidas en la antigua LGSS (la derogación del anterior complemento por aportación demográfica y su sustitución por este nuevo), no han puesto fin al hecho de que los hombres reciben un trato menos favorable que las mujeres (aptdo. 55), por lo que el nuevo complemento sigue dándoles a aquellos un trato menos favorable que a estas "cuando estas personas pueden encontrarse en situaciones comparables" (aptdo. 60). El complemento para la reducción de la brecha de género constituye, pues, a juicio del Tribunal, una discriminación directa por razón de sexo para los hombres pensionistas, en el sentido del art. 4.1 de la Directiva 79/7/CEE.

Así pues, volvemos a encontrarnos ante un pronunciamiento que, frente a una medida dirigida a compensar la incuestionable brecha de género en pensiones, dará lugar, como ha ocurrido con el complemento por aportación demográfica, precisamente a efecto contrario: una mejora de las pensiones de los hombres para compensar una discriminación inexistente en la mayoría de los casos, además del derecho a las correspondientes indemnizaciones por los "perjuicios" causados al varón discriminado. Ambos efectos se traducirán, como decimos, en un aumento de la brecha de género pensional (no puede olvidarse que la fecha de efectos de la STJUE se retrotrae al 4 de febrero de 2021, cuando entró en vigor el complemento), además del efecto negativo en la sostenibilidad financiera del sistema.

No podemos compartir el planteamiento del TJUE desde el momento en que obvia una realidad empíricamente contrastada, la brecha de género en pensiones contributivas. La realidad refleja de manera evidente que las mujeres siguen siendo quienes, en la mayoría de los casos, ven afectadas sus trayectorias profesionales y sus carreras de seguro por la asunción de las labores de cuidado. Y la finalidad perseguida con el complemento es la de compensar esas brechas laborales y retributivas que se traducen en un perjuicio en el alcance e intensidad de la protección dispensada por el sistema de pensiones contributivas.

3.3.3. A modo de conclusión

Pese a que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar una verdadera igualdad, real y efectiva, entre mujeres y hombres en el sistema público de pensiones, sin duda constituye un avance muy positivo la superación de la tradicional visión reduccionista de la sostenibilidad del sistema, que venía poniendo el foco exclusivamente en su dimensión económico-financiera, y su sustitución por la idea de sostenibilidad integral, que incluye también la imprescindible dimensión social. Este cambio, ya iniciado en 2021 y en el que profundiza el RD-ley 2/2023, se ha concretado en la adopción de una serie de medidas encaminadas directa o indirectamente a contribuir a la reducción de las desigualdades por razón de género que aún hoy están presentes en el sistema.

No obstante, resulta necesario seguir avanzando en esta línea de garantizar una protección suficiente y adecuada, como establece el mandato constitucional del art. 41, para lo cual es imprescindible la reducción de la brecha de género en el sistema de pensiones.

Indudablemente, para alcanzar este objetivo hay que intervenir también en el mercado de trabajo. Las desigualdades existentes en la presencia de mujeres y hombres en nuestro mercado laboral y en el desarrollo de sus carreras profesionales (y, por ende, de sus carreras de seguro) es una realidad que requiere un tratamiento "desde el origen". No es suficiente, pues, con "reparar" las consecuencias que derivan de esa desigualdad para el sistema de Seguridad Social, sino que debe establecerse como prioridad la consecución de una igualdad real y efectiva en el ámbito sociolaboral. Y para ello resulta necesario el diseño y adopción de medidas estructurales dirigidas a promover la corresponsabilidad y la mejora de los servicios públicos de cuidados.

Y más aun teniendo en cuenta que la digitalización es ya una realidad que va a marcar el futuro de nuestro mercado laboral y que sus consecuencias sobre la igualdad entre mujeres y hombres no debieran ser obviadas. La brecha digital, la pérdida de puestos de trabajo tradicionales, la aparición de nuevos sectores de actividad relacionados con el ámbito de las nuevas tecnologías y con la inteligencia artificial, en los que la presencia de mujeres es más limitada, incluso residual en algunos casos, tiene una dimensión de género incontestable, y lejos de contribuir a reducir esa desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral -y, por ende, en el sistema de pensiones-, constituye un factor de incremento de las desigualdades que no debe perderse de vista por parte de nuestros poderes públicos.

Pero tampoco debiera obviarse que la brecha de género prestacional deriva de causas inherentes al propio ordenamiento de la Seguridad Social configurado, durante mucho tiempo, sin tener en cuenta la perspectiva de género. Una ausencia esta también presente a menudo en la labor de los órganos administrativos y judiciales.

La interpretación judicial con perspectiva de género es imprescindible, pues, para superar el insuficiente principio de igualdad formal y "acoger el más moderno de igualdad de oportunidades que incluye nuevas instituciones antidiscriminatorias, medidas de acción positiva y el control de la discriminación indirecta" (STS (Sala de lo Social) de 21 de diciembre de 2009, rec. 201/2009). Pese a algunos avances (por ejemplo, la STC 89/2024, de 5 de junio), el déficit de perspectiva de género en la jurisprudencia, tanto nacional como comunitaria, sigue siendo una realidad, como claramente han vuelto a poner de relieve el TJUE en la sentencia de 15 de mayo de 2025 y nuestro Tribunal Supremo en sentencia 639/2025, de 25 de junio (rcud. 4933/2022) respecto al complemento para la reducción de la brecha de género. Una tacha de discriminación que, con toda probabilidad, afectará también al sistema de integración de lagunas para las mujeres trabajadoras.

Es necesario, por tanto, en línea con lo establecido en la Recomendación 17 del Pacto de Toledo, hacer efectivo "el principio de transversalidad en la elaboración de cualquier normativa o en la adopción de cualquier política, de modo que el impacto de género sea objeto de un análisis específico y destacado". No se trata más que de dar cumplimiento a un mandato legal presente en nuestro ordenamiento desde 2007 que, no obstante, ha venido obviándose de manera sistemática hasta fechas muy recientes.

E interesante es también la llamada que hace el legislador a los interlocutores sociales para que puedan fijar, con carácter temporal, medidas de acción positiva para el cálculo de las prestaciones en favor de las mujeres. Resulta evidente el importante papel que el diálogo social puede desempeñar en pro de la igualdad por razón de género en nuestro mercado de trabajo y en el sistema de Seguridad Social. Pero no puede obviarse que, en la práctica, esa incuestionable potencialidad suele quedar bastante limitada por la "falta de interés" o el papel secundario que las cuestiones relacionadas con la igualdad por razón de género siguen teniendo en muchos casos en los procesos negociadores (basta con recordar lo que ya ocurrió con las frecuentes llamadas a la negociación colectiva contenidas en la Ley Orgánica de Igualdad y el limitado aprovechamiento de las mismas en las mesas de negociación). Habrá que esperar y confiar en que esta llamada a los interlocutores sociales no quede, una vez más, en papel mojado.

3.4. Convergencia protectora de los regímenes del Sistema

3.4.1. Planteamiento general. La estructura del Sistema de Seguridad Social

Como es sabido, el art. 41 CE establece el mandato dirigido a los poderes públicos de mantener un sistema público de Seguridad Social que proporcione a la ciudadanía una protección suficiente frente a situaciones de necesidad. Carácter público, universalidad y suficiencia protectora se presentan, así, como los pilares básicos de nuestra Seguridad Social.

La LGSS por su parte, consagra el derecho a la Seguridad Social "de los españoles" y establece que el sistema, "configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad" (art. 1).

El principio de igualdad se nos presenta, pues, como no podría ser de otro modo dentro del marco constitucional, como un límite infranqueable dentro del amplio margen de decisión que caracteriza la actuación del legislador en materia de Seguridad Social.

Partiendo de ello, la configuración normativa del sistema español de Seguridad Social se caracteriza por una estructura fragmentada, según lo previsto en el art. 9 LGSS que diferencia entre varios regímenes:

- Un Régimen General, en el que, con carácter general, se integran las personas trabajadoras por cuenta ajena de la industria y los servicios (y una serie de colectivos que se les han ido asimilando); y
- Un conjunto de regímenes especiales, regulados en el art. 10 LGSS, en "aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social".

La aparición de los regímenes especiales respondió en su origen a la voluntad de extender el ámbito subjetivo de la Seguridad Social (tradicionalmente "pensada" para los trabajadores asalariados de la industria y los servicios, en la mayor parte de los casos con una baja cualificación) y de adaptar la protección a las peculiaridades de las actividades prestadas por esos nuevos colectivos que, en principio, quedaban fuera del sistema. La opción legislativa por esa estructura fragmentada del sistema estuvo ya presente en la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social (base tercera), manteniéndose en el Texto articulado de 1966 y en las sucesivas Leyes Generales de la Seguridad Social.

El número de estos regímenes llegó a ser excesivo (la Ley de Seguridad Social de 1966 contemplaba la existencia de 11 regímenes especiales (art. 10), a los que se sumaban otros 6 que fueron creados por el Ministerio de Trabajo (ferroviarios, mineros del carbón, artistas, escritores de libros, toreros y futbolistas), con la consiguiente fragmentación del sistema. Un número que se ha ido viendo reducido de manera progresiva, dentro del proceso de simplificación y racionalización iniciado a mediados de la década de los 80 del siglo pasado (Ley 26/1985, de 31 de julio de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social) y entre cuyas manifestaciones más recientes se encuentran la desaparición del Régimen Especial Agrario, quedando integrados quienes se incluían en él bien en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (Ley 18/2007, de 4 de julio) o bien en el Régimen General de la Seguridad Social (Ley 28/2011, de 22 de septiembre); y la desaparición del Régimen Especial de Empleados de Hogar, integrándose en el Régimen General (Ley 27/2011, de 1 de agosto).

Así, actualmente son cinco los regímenes especiales existentes en nuestro sistema de Seguridad Social:

a) Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (Títulos IV y V LGSS).

b) Régimen especial de trabajadores del mar (Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero).

c) Régimen especial de funcionarios públicos, civiles y militares (Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado; Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia; y Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).

d) Régimen especial de estudiantes (Ley de 17 de julio de 1953, reguladora del Seguro Escolar en España).

e) Régimen especial de la Minería del Carbón (en virtud de la habilitación legal contenida en el art. 10.2 e) LGSS. Decreto 298/1973, de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón).

Y dos son los ámbitos en los que se siguen concentrando principalmente las peculiaridades en el régimen jurídico de los regímenes especiales, justificadas, según el mandato contenido en el art. 9 LGSS, en la necesidad de conseguir "la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social": el relativo a la cotización y el de la extensión de su acción protectora (tradicionalmente también venían existiendo particularidades en el ámbito de los actos de encuadramiento que, progresivamente se han ido reduciendo). Unas peculiaridades estas que, pese al progresivo acercamiento entre regímenes al que asistimos en los últimos años (y sobre el que se profundizará más adelante), a menudo siguen siendo objeto de críticas, unas por el desigual reparto de la carga financiera del sistema de suponen y otras por las desigualdades en el alcance de la protección dispensada que, con frecuencia, se traducen en un déficit protector para determinadas personas trabajadoras por el hecho de prestar actividad en un concreto sector o actividad.

3.4.2. La simplificación y convergencia del sistema de Seguridad Social como horizonte

Como se apuntaba, el conjunto de Regímenes Especiales se ha ido reduciendo de manera progresiva en las últimas décadas. Una reducción sustentada en la tendencia a la unidad que debe presidir el sistema de Seguridad Social (art. 10.5 LGSS), en virtud de la cual, siempre que sea posible según las características de los grupos afectados y del grado de homogeneidad entre los regímenes, se podrá simplificar la estructura

del sistema, estableciéndose la integración de regímenes especiales bien en el Régimen General o bien en otro de los especiales.

Se trata, pues, de una opción legislativa claramente orientada hacia la racionalización y simplificación estructural del sistema de Seguridad Social, fundamentada en la equiparación de la protección y de las obligaciones de los sujetos protegidos y, por ende, en el principio constitucional de igualdad. Un régimen especial se debe mantener solo cuando existan diferencias reales, objetivas, razonables y congruentes que constituyan suficiente justificación para el tratamiento desigual que supone el mantenimiento de un régimen especial (SSTC 39/1992, 184/1993 y 268/1993).

El Pacto de Toledo en 1995 y 2011 abordó explícitamente este tema de la simplificación y convergencia de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el objetivo de aproximar el trato a las personas trabajadoras, avanzando así en la equidad y racionalización del sistema en su conjunto (Recomendación 6). Algo en lo que vuelve a insistir el informe de 2020, profundizando más aún en esta idea de convergencia.

> "La Comisión insta a profundizar en el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permita llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia. El objetivo es alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos.
>
> En esta línea, resulta conveniente finalizar la plena integración de los regímenes especiales, aplicando periodos transitorios que atiendan a las especialidades de los sectores de población acogidos a los mismos.
>
> En relación con los sistemas especiales, la Comisión considera que, si existen motivos de utilidad colectiva que justifiquen un trato favorable en la cotización, deben contar con recursos financieros adicionales y específicos para asumir de manera diferenciada las obligaciones de pago. No obstante, debe analizarse la regulación actual de estos sistemas especiales para verificar si siguen manteniéndose las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento y, en su caso, proceder a su paulatina reordenación y simplificación, dando cuenta previamente a la Comisión del Pacto de Toledo". (Recomendación 4).

La Comisión apuesta, pues, por avanzar hacia la simplificación del sistema en dos únicos regímenes, uno para las personas trabajadoras por cuenta ajena (en sentido amplio, en el que se integrarían los/as asalariados/as de cualquier sector y los/as funcionarios/as) y otro para quienes trabajan por cuenta propia (para todas las personas trabajadoras autónomas, con independencia de su tipología). Una idea esta que también viene siendo defendida desde hace tiempo por autorizadas voces de la doctrina iuslaboralista. En esta línea, resulta significativo que el actual texto refundido de la LGSS desarrolla únicamente estos dos regímenes, el Régimen General (Títulos II y III) y el RETA (Títulos IV y V), como los dos pilares principales sobre los que se sustenta la estructura del sistema y llamados a permanecer en el futuro.

No obstante, este objetivo parece quedar aún lejos de materializarse. El proceso de racionalización y simplificación de la estructura del sistema es complejo y su materialización debe hacerse de manera progresiva y escalonada. Además,

la integración de los colectivos actualmente situados en el resto de los regímenes especiales (previsiblemente a través de la figura del sistema especial que permita atender a las especialidades que presenten) conllevaría, en la mayor parte de los casos, una importante carga financiera difícil de asumir por el sistema en el contexto actual.

3.4.3. La homogeneidad entre los Regímenes de Seguridad Social

Pese a la estructura fragmentada en varios regímenes que sigue identificando a nuestro sistema de Seguridad Social, en varias ocasiones la LGSS incide en la tendencia hacia la máxima homogeneidad entre ellos que debe estar presente en la actuación legislativa. Una homogeneidad que, con carácter general, parte del Régimen General como el núcleo central del sistema, el régimen "de referencia" o "ideal de cobertura", al que deben tender el resto, siempre que lo permitan las disponibilidades financieras del sistema y las características de los distintos grupos afectados por dichos regímenes.

Con frecuencia, el objetivo de alcanzar la convergencia y simplificación del sistema de Seguridad Social se ha confundido con el de conseguir un mayor grado de homogeneidad entre los regímenes que lo integran. Sin embargo, nos encontramos ante dos objetivos que, aunque complementarios, son independientes, puesto que es posible avanzar hacia un mayor acercamiento y homogeneidad entre regímenes sin necesidad de integrar unos en otros.

Así, junto a las reformas ya expuestas dirigidas hacia la reducción del número de regímenes especiales, en los últimos años se está produciendo también un destacado proceso de acercamiento entre los regímenes actualmente existentes, tanto en lo relativo a la extensión de la acción protectora como en los aspectos relacionados con la cotización. Simplemente a título de ejemplo, en el primer ámbito pueden señalarse las siguientes medidas:

- La extensión obligatoria a todos los regímenes del sistema de la cobertura frente a contingencias profesionales (Ley 27/2011, de 1 de agosto).
- La extensión a los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón y del Mar (Disp. Adic. primera LGSS) y al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (art. 318 LGSS) de numerosos aspectos del Régimen General relativos al régimen jurídico de diversas prestaciones (nacimiento y cuidado de menor, cuidado corresponsable del lactante, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, etc.).
- El reconocimiento del complemento para la reducción de la brecha de género en todos los regímenes de Seguridad Social (art. 60.6 LGSS y la D.A. 18ª EBEP).

Y en lo referido a la homogeneidad en materia de cotización, puede destacarse el proceso de equiparación progresiva de las bases y tipos aplicables en el sistema especial de empleadas de hogar y en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena del campo a las reglas establecidas con carácter general (proceso ya finalizado, salvo en lo

relativo a los tipos de cotización aplicables al sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios).

En el análisis de este proceso de convergencia y homogeneidad merece destacarse, siquiera sea en unas breves líneas, el reconocimiento de la protección por desempleo al colectivo de empleadas de hogar. Como se ha indicado anteriormente, la Ley 27/2011 procedió a integrar en el RGSS el tradicional Régimen Especial de Empleados de Hogar. En esta integración, no obstante, quedó excluida (en una exclusión de dudosa constitucionalidad, a la luz del mandato contenido en el art. 41 CE) la protección frente a las situaciones de desempleo de las personas trabajadoras del hogar.

Pues bien, pese al plazo de un año establecido para que un grupo de expertos estudiase la posibilidad de inclusión de la contingencia de desempleo en el Sistema especial para Empleados de Hogar, no fue hasta más de 10 años después cuando, por el, anteriormente comentado, RD 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar, se reconoció esa cobertura frente al desempleo de las personas integradas en el Sistema Especial de Empleadas de Hogar (además de otros aspectos relevantes relativos a los actos de encuadramiento y a la cotización). Un reconocimiento "forzado" por la jurisprudencia comunitaria (STSJUE de 24 de febrero, asunto 389/20), que consideró discriminatoria esta exclusión de la protección por desempleo para las empleadas de hogar, al entender que las situaba en una posición de particular desventaja respecto al resto de trabajadores/as por cuenta ajena, carente de justificación objetiva y razonable.

3.4.3.1. La progresiva aproximación al Régimen General del Régimen Especial del Trabajadores Autónomos

En este proceso de homogeneidad entre los regímenes de Seguridad Social, tiene una particular trascendencia el paulatino acercamiento del RETA al Régimen General.

Como se apuntaba, la mayoría de las voces mantienen que, en un escenario futuro, nuestro sistema de Seguridad Social debería quedar integrado únicamente por dos regímenes, uno para quienes prestan actividad por cuenta ajena y otro para quienes lo hacen por cuenta propia. Esa dualidad no puede implicar, no obstante, el mantenimiento de diferencias entre ellos que no estén justificadas por la naturaleza de la actividad prestada y que, por ello, puedan colisionar con el principio de igualdad. Es decir, la simplificación de la estructura del sistema debe ir acompañada de la convergencia entre aquellos regímenes que se mantengan.

El informe de 2020 del Pacto de Toledo ya dejaba clara la particular atención que debe prestarse a las personas trabajadoras autónomas en el proceso de integración y convergencia de regímenes (Recomendación 4). Así, de manera expresa, la Comisión establecía que el objetivo es alcanzar una protección social equiparable para las personas trabajadoras autónomas y para quienes trabajan por cuenta ajena, "a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos". Para ello, recomendaba "continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los autónomos con los del Régimen General", al tiempo que señala la necesidad de atender

a la amplia diversidad de trabajadores autónomos y facilitar su participación en el desarrollo de los acuerdos del Pacto de Toledo.

Este proceso de aproximación del RETA con el Régimen General no puede llevarse a cabo obviando el objetivo de garantizar la sostenibilidad (financiera, pero también social) del sistema de pensiones y para ello, la Comisión, de manera expresa, establecía la conveniencia de adoptar medidas que "aproximen las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales, de manera que no se vean perjudicados los elementales principios de contributividad y de solidaridad en los que se fundamenta el sistema". Puesto que las personas trabajadoras por cuenta propia, apuntaba la Comisión en 2020, constituyen un colectivo que tradicionalmente, de forma mayoritaria, ha venido cotizando por la base mínima, con la consiguiente limitación de la cuantía de sus pensiones, el establecimiento de un nuevo sistema de cotización según los ingresos reales del/de la autónomo/a, además de incrementar los recursos de la Seguridad Social, viene a repercutir también en la suficiencia de sus prestaciones.

Tradicionalmente, la cobertura dispensada por el sistema de Seguridad Social a las personas trabajadoras autónomas se ha venido caracterizando por su alcance más limitado, tanto en la extensión como en la intensidad de la protección, que la de quienes trabajan por cuenta ajena. Una desigualdad esta que fue avalada expresamente por el Tribunal Constitucional al entender que tenía una justificación objetiva por las peculiaridades de cada sector de actividad y las diferencias existentes entre unas y otras personas trabajadoras, ello sin perjuicio de la facultad del legislador para avanzar en la equiparación entre ellas (*v. gr.* SSTC 184/1993, de 31 de mayo; 3/1995, de 13 de febrero; 231/1993, de 12 de julio; o 38/1995, de 13 de febrero).

Pese a ello, y siguiendo las recomendaciones planteadas por el Pacto de Toledo, las reformas operadas en las últimas décadas se han orientado hacia la racionalización del sistema de Seguridad Social y la progresiva aproximación del RETA al Régimen General, tal y como se recoge de manera expresa en la propia Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo cuando establece que "La acción protectora del régimen público de Seguridad Social de los trabajadores autónomos tenderá a converger en aportaciones, derechos y prestaciones con la existente para los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social" (art. 26.5).

Entre estas reformas, y sin afán de exhaustividad, pueden señalarse: la inclusión dentro de la acción protectora del RETA (primero con carácter voluntario y en la actualidad ya obligatorio) de la protección por incapacidad temporal y la protección frente a las contingencias profesionales; la supresión del requisito de carencia previa para generar derecho las prestaciones por incapacidad temporal y permanente derivadas de accidente o del requisito mínimo de tener 45 años de edad para acceder a la pensión de incapacidad permanente total; la equiparación de las fórmulas de cálculo de la base reguladora de dicha pensión; el reconocimiento a las personas trabajadoras autónomas del incremento del 20% de la base reguladora de la pensión por incapacidad permanente total "cualificada" y de la incapacidad permanente parcial derivada de contingencias profesionales; el reconocimiento del derecho a la prestación

económica de incapacidad temporal desde el día siguiente a la baja si el origen es una contingencias profesional o desde el día 4 a la misma si es una contingencia común; el reconocimiento a las personas trabajadoras por cuenta propia de la posibilidad de jubilarse anticipadamente de forma voluntaria, etc.

En este proceso de equiparación del RETA con el RGSS, intensificado a partir de 2021, particular atención requiere la reforma del sistema de cotización, aprobado por el Real Decreto-Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, (que materializa lo pactado por Gobierno y agentes sociales en el Acuerdo para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones de julio de 2021).

La cotización en el ámbito del trabajo autónomo ha sido objeto de importantes controversias, principalmente por la libertad para decidir la base de cotización y también por la posibilidad de modular su acción protectora. Como se indicaba con anterioridad, el tradicional sistema de cotización del RETA permitía a las personas incluidas en su ámbito de aplicación la elección, dentro de unos mínimos y unos máximos, de su base de cotización, con independencia de los rendimientos reales obtenidos por el desarrollo de su actividad. De ello derivaban dos problemas principales: uno para el propio sistema de Seguridad Social, por la pérdida de ingresos que derivaba de que una amplia mayoría de las personas (en torno al 85%) optasen por la base mínima, lo que convertía al RETA en un régimen deficitario, necesitado de aportaciones del RGSS para garantizar su sostenibilidad, con el consiguiente perjuicio para un principio básico del sistema como es el de solidaridad; y otro para los propios sujetos protegidos, por la limitada cuantía de las prestaciones generadas, consecuencia de esas bases mínimas de cotización, que, en muchos casos, requerían de complementos a mínimos.

El Pacto de Toledo 2020 (Recomendación 5 sobre adecuación de las bases y periodos de cotización) considera indispensable que, con carácter general, las bases de cotización se adecúen a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia. E instaba a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y mejorando los instrumentos de control de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones.

Tal y como se apuntaba, el RD ley 13/2022, de 26 de julio, estableció un nuevo sistema de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas función de los ingresos reales obtenidos por su actividad y aplicable de manera progresiva desde 2023 (se contempla un periodo de transición de nueve años (hasta 2032), con revisiones periódicas cada tres años, en las que el Gobierno, junto a las organizaciones empresariales y sindicales y las asociaciones de autónomos podrán decidir la aceleración del calendario).

Excede el objetivo del presente trabajo realizar un análisis exhaustivo de este sistema, pero, en líneas generales, se establecen quince tramos de rendimientos netos mensuales previstos, correspondiendo a cada uno de ellos una base mínima y una

máxima. Así, en función de la estimación de los rendimientos netos que realice el/la autónomo/a y del tramo en que se integre, deberá elegir la base por la que va a cotizar, que habrá de estar incluida en el rango permitido para ese tramo. Una vez elegida la base de cotización, la determinación de la cuota a abonar se realizará aplicando sobre la base los tipos de cotización fijados legalmente. Para 2026 son: 28,30% por contingencias comunes; 1,30% por contingencias profesionales; 0,90% por cese de actividad; 0,10% por formación profesional y 0,90% por MEI.

Se contempla también la posibilidad de realizar hasta seis cambios anuales de base de cotización, previa solicitud a la Tesorería General de la Seguridad Social, con el objetivo de facilitar el ajuste del esfuerzo de cotización a la evolución real de los ingresos. Y al cierre del ejercicio fiscal, la Seguridad Social revisa los ingresos declarados y procede a regularizar las cuotas pagadas, de manera que el/la autónomo/a deberá proceder a su ingreso en caso de que la cotización que realizó fuese inferior a lo que le correspondía y podrá solicitar la devolución si fue superior.

Indudablemente, este nuevo sistema de cotización supone un avance fundamental desde la perspectiva de la racionalización y convergencia del sistema y también desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera y de la intensidad de la protección frente a las situaciones de necesidad de las personas trabajadoras autónomas. La valoración, pues, no puede sino ser positiva, pero eso no puede obviar el hecho de que, por sí solo, no sirve para solucionar todos los problemas existentes en torno al trabajo por cuenta propia, como el tema de la economía sumergida, y que puede generar también efectos negativos e indeseados como la subida de precios para compensar el mayor esfuerzo de cotización o la búsqueda de ventajas en otros países en los que las condiciones de tributación y/o cotización sean más ventajosas.

Otro ámbito destacado en el proceso de aproximación entre el RETA y el RGSS es el de la protección por cese de actividad, como prestación integrada en la acción protectora del sistema de Seguridad Social.

El art. 41 CE, al consagrar la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice a toda la ciudadanía la asistencia y prestaciones sociales suficientes frente a situaciones de necesidad, con particular atención a la situación de desempleo, no limita el derecho a la protección del sistema de Seguridad Social al ámbito del trabajo por cuenta ajena. Es decir, el fundamento de la protección ante las situaciones de cese de actividad de quienes prestan una actividad por cuenta propia se encuentra en su condición de personas trabajadoras.

En esta línea, La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo, recogió el compromiso del Gobierno de proponer a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad para las personas trabajadoras por cuenta ajena, en función de sus características personales o de la naturaleza de la actividad ejercida, y "siempre que estén garantizados los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera y ello responda a las necesidades y preferencias de los trabajadores autónomos".

En cumplimiento de este mandato, la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (desarrollada por el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre), reconoció por primera vez el derecho a una prestación por "desempleo" para quienes trabajaban por cuenta propia, aproximando su situación, aunque con sus particularidades, a la de las personas trabajadoras por cuenta ajena en caso del fin de su actividad.

Pues bien, el RD ley 13/2022 llevó a cabo la reforma de la prestación por cese de actividad con el objetivo de flexibilizar el acceso a la prestación y adaptarla a las realidades del trabajo por cuenta propia. Entre los aspectos más destacados de esta reforma se encuentran la ampliación de los supuestos que dan derecho a la prestación, no siendo necesario siempre el cierre total del negocio para generar derecho a la prestación. Se incluyen, así, situaciones de cese parcial de la actividad, por una reducción significativa de la actividad (ingresos) y se clarifican los casos de fuerza mayor en los que se permite acceder a la prestación manteniendo cierta actividad (art. 331 LGSS).

Junto a esta ampliación de los supuestos de hecho, se reforman otros ámbitos como la introducción de una nueva prestación específica para la sostenibilidad de la actividad de las personas trabajadoras autónomas de sectores de afectados por el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, regulado en el art. 47 *bis* ET, tanto en su modalidad cíclica (disp. adic. 48 LGSS) como en la sectorial (disp. adic. 49 LGSS); el establecimiento de bonificaciones en la cuota de autónomos en determinados supuestos de cese temporal de actividad (arts. 329 LGSS); o el reconocimiento de una bonificación del 75% de la cuota para autónomos/as que perciban la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (art. 38 *quater* Ley 20/2007).

La comparación entre los sistemas de protección por desempleo y por cese de actividad desde la perspectiva de la convergencia entre el RGSS y el RETA pone de relieve lo limitado de la misma. Pese a que las últimas reformas han ido avanzando en esa convergencia (por ejemplo, estableciendo el carácter obligatorio de la protección por cese de actividad), aún nos encontramos ante diferencias destacadas respecto a la cobertura frente al desempleo en el trabajo por cuenta ajena, como la inexistencia de un nivel protector asistencial. Estamos, pues, ante un proceso incompleto.

3.4.3.2. El proceso de homogenización del Régimen Especial de Funcionarios públicos civiles y militares

El progresivo proceso de aproximación entre los Regímenes de Seguridad Social actualmente existentes, en el que el Régimen General se configura como el referente" al que deben tender el resto, presenta una particular dimensión en lo que se refiere a los Regímenes Especiales de Funcionarios.

La integración de los funcionarios públicos en el ámbito de aplicación del sistema de Seguridad Social fue llevada a cabo por la Ley de Bases de SS de 1963, contemplando un Régimen especial propio para los funcionarios públicos civiles y militares. Pese a esa configuración originaria y al tenor literal del actual art. 10 LGSS, que vuelve a aludir a ese Régimen Especial de funcionarios públicos civiles y militares, su regulación

diferencia tres bloques basados en una protección mutualista frente a contingencias comunes y profesionales en función de la Administración Pública para la que los/as funcionarios/as presten servicios. Encontramos, así, tres regímenes diferenciados: funcionarios civiles del Estado, miembros de las Fuerzas Armadas y miembros de la carrera judicial y fiscal.

Y junto a esta protección mutualista, existe un sistema de protección común, el Régimen de Clases Pasivas, para quienes abandonen el servicio activo (RD legislativo 679/1987, de 30 de abril, sobre Clases Pasivas del Estado).

Según lo previsto en el art. 10.3 LGSS, el Régimen Especial de Funcionarios (y también el del Mar) "se regirán por las leyes específicas que se dicten al efecto, debiendo tenderse en su regulación a la homogeneidad con el Régimen General…". Esta especificidad de este Régimen Especial vuelve a ponerse de relieve en el apartado 5 del mencionado art. 10 LGSS cuando, como se ha visto, en aras a la consecución del principio de unidad que preside el sistema de Seguridad Social, se contempla la posibilidad de que los regímenes especiales se integren dentro del Régimen General, excepto "los que han de regirse por leyes específicas". Una literalidad esta que parece cerrar la vía a que el Régimen Especial de funcionarios pueda quedar integrado en el Régimen General.

No obstante, la realidad evidencia que, pese a encontrarnos ante un Régimen Especial e independiente, de manera progresiva su ámbito subjetivo está viéndose reducido, puesto que no todas las personas que prestan servicios en la Administración Pública y poseen la condición funcionarial se integran en este régimen especial. Buena parte de ellas están integradas en el Régimen General, tal y como establece el art. 136.2 LGSS. En concreto:

- El personal funcionario al servicio de las administraciones públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas, incluido su periodo de prácticas, salvo que estén incluidos en el Régimen de Clases Pasivas del Estado o en otro régimen en virtud de una ley especial;
- El personal funcionario a que se refiere la disposición adicional tercera, en los términos previstos en ella; y
- Los funcionarios del Estado transferidos a las comunidades autónomas que hayan ingresado o ingresen voluntariamente en cuerpos o escalas propios de la comunidad autónoma de destino, cualquiera que sea el sistema de acceso".

Ahondando en esta línea, en el ámbito de las pensiones desde el 1 de enero de 2011 (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo), con carácter general el personal incluido en el ámbito de aplicación del Régimen de Clases Pasivas, con excepción de los *ex* presidentes, vicepresidentes y ministros y otros cargos previstos en el art. 51 de la Ley de Clases Pasivas, queda integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, siempre que el acceso a la condición funcionarial se produzca a partir de esa fecha. Es decir, aun manteniéndose en la actualidad, nos

hallamos ante un sistema protector a extinguir, desde el momento en que, desde 2011, está cerrado a nuevas incorporaciones.

Además, desde 2020 la gestión del régimen de Clases Pasivas ha pasado a asumirla el INSS, a través de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas. (RD-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo y RD 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Este traspaso de la gestión no ha implicado cambio para las personas integradas en este Régimen y tampoco ha tenido efectos sobre la situación económica del sistema de Seguridad Social, desde el momento en que los recursos necesarios para el pago de las pensiones siguen procediendo de los Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, el proceso de homogeneización con el Régimen General también se refleja en alcance de la acción protectora dispensada por este Régimen Especial. Como ejemplos de la misma, y sin afán de exhaustividad, las reformas operadas en las últimas décadas han previsto la equiparación de los permisos retribuidos por nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural y cuidado de menores enfermos de cáncer u otra enfermedad grave con las suspensiones de contrato o reducciones de jornada previstas en el Estatuto de los Trabajadores cubiertas con las correspondientes prestaciones de Seguridad Social; la equiparación de la protección frente a la contingencia de incapacidad temporal (duración, requisitos, etcétera); el reconocimiento del derecho a subsidio especial por parto múltiple; el reconocimiento de prestaciones familiares no contributivas por hijo a cargo y por parto o adopción múltiple, etc.

Y las reformas operadas en los últimos años están avanzando también en la homogenización en el ámbito de las pensiones, resultando de aplicación al Régimen de Clases Pasivas, por ejemplo, las reglas previstas con carácter general sobre revalorización, cuantía máxima y mínima, complementos a mínimos, revalorización o complemento para la reducción de la brecha de género.

3.4.4. A modo de conclusión

Evidentemente, la simplificación y racionalización del sistema de Seguridad Social se presenta como un instrumento para avanzar en eficiencia, en equidad y también en coherencia. El mantenimiento de Regímenes Especiales debe obedecer, tal y como establece el art. 10.1 LGSS, a la necesidad objetiva de atender adecuadamente a las peculiaridades de los colectivos integrados en ellos para garantizar una adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.

Esta línea de simplificación y convergencia entre regímenes es la marcada en las sucesivas revisiones del Pacto de Toledo y la seguida por el legislador en los últimos años. Pese a ello, el objetivo de simplificar la estructura del sistema de Seguridad Social en dos únicos grandes regímenes (para quienes trabajan por cuenta propia y para quienes lo hacen por cuenta ajena) parece quedar aún lejos de materializarse. Indudablemente se trata de un proceso complejo que requiere hacerse de manera progresiva y con un previo análisis en profundidad. Además, es necesario tener en

cuenta que la integración de los colectivos actualmente situados en el resto de los regímenes especiales conllevaría, en la mayor parte de los casos, una carga financiera para el sistema que no es sencilla de asumir en el contexto actual.

No parece existir demasiado problema en la integración del Régimen Especial del Mar (en el RGSS o en el RETA, según que la actividad se preste por cuenta ajena o propia) y del Régimen Especial de la Minería del Carbón (en el RGSS). Las peculiaridades existentes en ambos sectores de actividad pueden ser atendidas, en caso de considerarse necesario, a través de la figura del sistema especial, como ya se hizo, por ejemplo, en los procesos de integración de las personas trabajadoras del campo y de las empleadas de hogar. La desaparición del Régimen Especial del Mar supondría, evidentemente, la de su entidad gestora propia, el Instituto Social de la Marina.

Respecto al Régimen Especial de Estudiantes, la escasa trascendencia de la protección dispensada por el seguro escolar hace necesario el replanteamiento del mismo, pudiendo barajarse la opción de regularlo dentro del RGSS como sistema especial o, incluso, hacerlo al margen del sistema de Seguridad Social, al menos de su bloque contributivo, al no tratarse los sujetos protegidos de personas que desarrollen una actividad profesional.

Por lo que respecta al Régimen Especial de los Funcionarios Públicos, es una realidad que históricamente los regímenes funcionariales se han caracterizado por una lógica interna propia, diferenciada del resto de regímenes considerados más "internos" al sistema de la Seguridad Social. Los avances en los últimos años en la convergencia y homogeneidad con el RGSS, principalmente en el sistema de Clases Pasivas, son indudables. No obstante, la integración del mutualismo administrativo parece más complejo, debido a la tradicional (y errónea) visión de privilegio asociada a esa protección mutualista en nuestra Seguridad Social, que sigue perviviendo en la actualidad. Podría valorarse, eso sí, su unificación en un único sistema integrador de los tres existentes en la actualidad que contribuya a la simplificación normativa y a la reducción de la complejidad existente en la actualidad.

Y respecto al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, su mantenimiento dentro de la estructura del sistema parece estar fuera de toda duda. Ello no debe ser obstáculo para seguir dando pasos hacia su progresivo acercamiento al Régimen General, en aras a conseguir la máxima homogeneidad del sistema, tal y como viene señalando el Pacto de Toledo desde 1995 y viene establecido legalmente. Aunque en los últimos años, el avance ha sido considerable, sobre todo en lo relativo a la acción protectora, se mantienen aún importantes diferencias que ponen de relieve las dificultades de trasladar las reglas del Régimen General a las peculiaridades y a la amplia heterogeneidad del colectivo de personas trabajadoras autónomas.

El proceso de avance en la homogeneidad protectora debe realizarse, pues, teniendo presente esta gran casuística existente en el trabajo autónomo que requiere de flexibilidad normativa para poder adaptarse a la realidad compleja que identifica a este ámbito. En esta dirección se orienta el nuevo sistema de cotización por salarios reales, que permite al/a la autónomo/a modificar su cuota hasta seis veces al año con el objetivo de que se adecúe al máximo a los ingresos que obtenga en cada momento.

Será necesario ver si finalmente este sistema de cotización consigue consolidarse. Realmente se trata de un sistema complejo y confuso. Como se ha visto, su implantación se está llevando a cabo de manera progresiva (hasta 2032) y revisándose cada 3 años. Su buen funcionamiento hace imprescindible tanto una adecuada formación y asesoramiento de la persona trabajadora por cuenta propia como una efectiva colaboración entre la Administración de la Seguridad Social y la Administración tributaria que permita el intercambio efectivo de información y el acceso a los datos sobre los rendimientos de la actividad y su ajuste a la cotización de la persona trabajadora autónoma. Un ámbito este en el que las nuevas tecnologías desempeñan un papel esencial.

Pero si algo resulta imprescindible para que el sistema de cotización por ingresos reales sea efectivo es un cambio de mentalidad, que supere la tradicional y extendida visión cortoplacista que sigue considerando a la Seguridad Social como un gasto, sin pensar en la protección futura.

Y, en todo caso, resulta deseable que el proceso normativo de simplificación, convergencia y homogeneización de los regímenes de Seguridad Social (como cualquier reforma en este ámbito), continúe realizándose de forma negociada con los agentes políticos y sociales como garantía de su efectividad.

3.5. Juventud y Seguridad Social

La Recomendación 14 del Pacto de Toledo de 2020 se dedica monográficamente a la "*Juventud y Seguridad Social*", indicando que "los datos de ocupación por tramos de edad ponen de relieve las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo. La Comisión es consciente de las negativas consecuencias que ello comporta para las futuras pensiones que corresponderán a quienes hoy son jóvenes.

En línea con lo anterior, la Comisión advierte de las dificultades de los jóvenes para acceder a un empleo y de su escasa protección social, como consecuencia de unas condiciones de trabajo precarias. El fracaso escolar, el abandono prematuro del sistema educativo y el alargamiento excesivo de los períodos formativos, dificultan o retrasan la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y disminuyen, también, sus años de cotización. Por ello, se requiere el impulso de políticas que faciliten la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, especialmente con el impulso de la formación profesional y de la interrelación universidad-empresa, así como una mejora del marco de las relaciones laborales que permita combatir las condiciones de precariedad que las mujeres y los hombres jóvenes soportan en la actualidad. En concreto, las altas tasas de temporalidad, parcialidad y elevados índices de rotación, así como los contratos de escasa duración, situaciones de subempleo o exceso de horas extraordinarias de realización obligatoria -en ocasiones sin remuneración- suponen un impedimento para la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas, perjudicando sus cotizaciones y, en consecuencia, sus futuras pensiones.

Dentro del marco descrito, la Comisión advierte también del descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud. Muchos jóvenes

están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que esta no será suficiente para poder vivir dignamente. Por eso, ellos deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida en aquel, lo cual exige la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y de sus virtudes. Debe reforzarse la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar. Por otro lado, la Comisión considera que se deben seguir adoptando medidas legislativas definitivas encaminadas a garantizar y a mejorar la protección social del colectivo de becarios; sin perjuicio de lo anterior, la Comisión es consciente de la débil posición de los becarios, por lo que exige una legislación que mejore su protección social y garantice el derecho constitucional a una carrera profesional adecuada y justa, junto a una programación de las actividades inspectoras encaminada a evitar abusos que oculten relaciones laborales fraudulentas".

La renovación del Pacto de Toledo de 2020 incide de manera específica y destaca, en su Recomendación 17 *bis*, el tremendo perjuicio que la precariedad y el subempleo está causando en las carreras de cotización de los jóvenes. Por ello, recomienda que se mejore toda esta situación y se proyecte, a través de las actividades inspectoras, todo un programa de actuación contra los abusos en las relaciones laborales fraudulentas.

En esta materia se han venido produciendo novedades en la protección de Seguridad Social tras el RD-ley 2/2023. Añade a la LGSS una disposición adicional quincuagésima segunda en la que se procede a introducir una nueva regulación de la "inclusión en el sistema de Seguridad Social de alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación".

Ya en la Exposición de Motivos del RD ley 2/2023, aunque sea para justificar el recurso, se hace referencia a la necesidad de que todas las personas puedan disfrutar de un derecho a unas pensiones dignas. A fin de alcanzar este objetivo, deben adoptarse medidas inmediatas que no solo afecte a las actuales pensiones, sino también a los futuros pensionistas (es decir, a los que ahora son jóvenes), pues la sostenibilidad del sistema de pensiones y la necesidad de alcanzar una equidad intergeneracional solo serán posibles si se mantiene el poder adquisitivo del sistema público de Seguridad Social. Todo ello justifica la necesidad de adoptar medidas urgentes, de ahí que -una vez más- se emplee la figura del Real Decreto ley. En efecto, señala la Exposición de Motivos de este RD ley 2/2023 lo siguiente: "la urgente y extraordinaria necesidad de introducir la disposición adicional quincuagésima segunda, que amplia y mejora la regulación de la inclusión en el sistema de Seguridad Social de los alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas de formación, dada por la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 28/2018 (…), se justifica por el incumplimiento de lo establecido en el apartado 6 de dicha disposición adicional, unida a los problemas de aplicación que la misma ha generado". De forma consecuente con ello, el apartado segundo de la disposición derogatoria del RD ley 2/2023 deroga la citada DA 5ª Real Decreto-Ley 28/2018.

Entre las distintas posibilidades existentes en nuestro ordenamiento jurídico para dotar de protección social al alumnado que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas universitarios y de formación profesional, el RD ley 2/2023 ha optado por su asimilación a los trabajadores por cuenta ajena al incluir a los/as becarios/as en el Régimen General de la Seguridad Social, en lugar de agruparlos o encuadrarlos como un Régimen Especial de Seguridad Social específico (apartado 2 de la Disposición Adicional 52ª TRLGSS). No obstante, se exceptúa de esta regla general el supuesto en que la práctica o formación se realice a bordo de embarcaciones, en cuyo caso la inclusión se producirá en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, tal y como indica el Real Decreto-Ley 2/2023.

III. LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES: PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

1. El modelo legal de protección social complementaria de las pensiones

El modelo de regulación legal vigente de las pensiones privadas es el resultado de intervenciones normativas de diferente signo adoptadas en momentos históricos distintos y con la influencia de orientaciones ideológicas y técnicas igualmente diversas. Sobre este particular, ya se ha dado cuenta más arriba de los procesos legislativos más importantes que han tenido como resultado el modelo legal de PSC vigente. Del lado de los planes y fondos de pensiones, nos encontramos con una legislación específica que en la actualidad está conformada por el RD-Leg. 1/2002, de 29 de diciembre (TRLPFP) y su pertinente desarrollo reglamentario contenido en el RD 304/2004, de 20 de febrero (RPFP). Del resto de instrumentos de previsión social, conviene destacar el RD-Leg. 6/2004, de 29 de octubre (TRLOSSP).

El vigente es un modelo legal de pensiones privadas complementarias más o menos acabado que ha tenido cierta estabilidad en los últimos años, pero que, a tenor de las dificultades para generalizar la PSC entre los ciudadanos, sobre todo en el sentido de que los instrumentos que la conforman se constituyan en verdaderos mecanismos de complementación de las pensiones públicas, ha vuelto a ser objeto de importantes retoques. Se trata de cambios puntuales, pero todos ellos se orientan en la misma dirección que siempre: la de propiciar la extensión de dichos mecanismos. Y con la nueva reforma impulsada por el Pacto de Toledo de 2020 puede operarse un giro estratégico de envergadura, todavía por comprobar, a saber, la previsión de un fondo de pensiones de promoción pública (el cual, por cierto, encuentra plena acogida en el artículo 41 CE, siempre que sea estrictamente complementario y no sustitutivo del sistema público de pensiones).

En principio la Recomendación 16, relativa a los "Sistemas complementarios" es continuista en relación incluso a la primera versión del Pacto de Toledo (1995), quizás salvo el mayor énfasis ahora en promover legalmente, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo ("planes del sistema de empleo"), que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que

prioritariamente habrán de ser sin preferente ánimo de lucro. En efecto, conforme a la referida Recomendación 16: "Sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto, el artículo 41 de la Constitución ampara el desarrollo de sistemas complementarios de carácter voluntario que, en línea con los países de nuestro entorno europeo, se articulan como mecanismos de naturaleza mixta. En su dimensión económico-financiera, son instrumentos de ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y herramienta de inversión bajo tutela de los poderes públicos. Pero también tienen como objetivo complementar -en ningún caso sustituir- las pensiones públicas. Consciente del insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, la Comisión reafirma su apuesta por impulsar su implantación efectiva, atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva, para lo que mantiene la recomendación de dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria. En esta línea, la Comisión subraya la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta. En línea con lo planteado por la AIReF en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020)[1] deberá dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros. Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre dos aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: el establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuado en relación a los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica; y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos. El tercer pilar estará integrado por los mecanismos de ahorro individual. La gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores; de ello se desprende la necesidad de regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios".

Se indica en el Resumen en relación a la Recomendación 16 ("Sistemas complementarios"), que "Es necesario impulsar los planes de pensiones de empleo,

[1] AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF). Evaluación del gasto público 2019. Estudio Beneficios fiscales. 2020. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf

sustentados en el marco de la negociación colectiva. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

Existe una línea de continuidad en el proceso del Pacto de Toledo y sus sucesivas reformas respecto a la política promocional de la previsión social complementaria, especialmente apostando por el instrumento de los planes y fondos pensiones. Lo hizo la primera versión del Pacto de 1995 y lo vuelve a hacer la última -por el momento- de 2020. En aquella ocasión se recomendaba abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución Española. Además, se proponía la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. Y se defendía que se tuviera en cuenta el hecho de que estos instrumentos de previsión constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectivo.

La Recomendación 16 del nuevo Informe del Pacto de Toledo vuelve a insistir en la necesidad de impulsar estos sistemas complementarios de pensiones, pero, en este caso, lo hace desde la sensación de fracaso que hasta ahora han supuesto las medidas adoptadas para su relanzamiento. Se establece, en este sentido, que se ha producido un insuficiente e insatisfactorio recorrido de estos instrumentos que componen la Protección Social Complementaria, de ahí que parece justificado volver a impulsar su implantación efectiva. Esta insistencia en potenciar dichos sistemas viene de lejos, como se ha dicho, dado que se tiene el convencimiento de que pueden constituir verdaderos mecanismos de previsión social que sirvan para complementar las pensiones públicas. Es cierto, por lo demás, que la construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social se ha mostrado compatible como los mecanismos complementarios de la protección dispensada a través de la iniciativa privada. La Seguridad Social no pretende anularlos. Es harto significativa, al respecto, la posición de William Henry Beveridge (1879-1963) respecto a que la Seguridad Social no debe impedir los esfuerzos de previsión debidos a la iniciativa privada, y el principio constitucional de libertad de complementación voluntaria de las prestaciones públicas ("las prestaciones complementarias serán libres" - dice el artículo 41 de la Constitución Española -, dando también apertura a la iniciativa privada en ese espacio vital de la complementación voluntaria, siempre que se respete el nivel mínimo y obligatorio consagrado en la acción protectora del Sistema de Seguridad Social).

Es este un planteamiento reiterado en los sucesivos Informes, pero la principal novedad que presenta este nuevo Pacto es la idea de que este impulso debe producirse preferentemente a través del apoyo a los mecanismos promovidos a través de la negociación colectiva. Indica la Comisión que se deben apoyar, de forma preferente, "los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones". Es más, se habla de dar prioridad a los instrumentos que no tengan ánimo de lucro. Junto a este aspecto, el Informe, además, considera fundamental abordar una reordenación de los beneficios fiscales de la PSC, dotando a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún

caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

La doctrina había insistido en la necesidad lógico-jurídica y de política del Derecho de dar prioridad a los planes de pensiones frente a otros mecanismos de previsión privados (señaladamente, frente a los seguros colectivos) y dentro de ellos a los planes del sistema de empleo (frente a la modalidad de los planes del sistema individual). En esta dirección se han situado las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde el ejercicio 2020.

Desde la década de los ochenta el legislador ha ido incentivando fiscalmente los planes de pensiones privados con la idea de mantener el sistema de bienestar social mediterráneo. La misma tendencia sobre la protección fiscal ("subvención fiscal") de los planes de pensiones privados se regulaba en la década de los noventa y hasta el 2006, a partir del cual el montante de estos beneficios fiscales experimenta una modificación tanto en las aportaciones como en las percepciones.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, introdujo una serie de modificaciones sustanciales de gran envergadura en la ordenación legal de los planes de pensiones (LPFP).

En las aportaciones se suprime la reducción de las aportaciones del promotor en los planes de pensiones de empresas y posteriormente se restringe el exceso de aportaciones que podían ser reducibles para las personas físicas mayores de 52 años, aludiendo el legislador que la economía estaba en un ciclo ascendente y ya no era necesario este privilegio fiscal para este estrato de población.

Desde el lado de las percepciones se suprime la bonificación del 40 por ciento para el rescate de los derechos consolidados siempre que estos se hagan en forma de capital.

Con estas modificaciones se palía parcialmente la lesión de facto al principio de capacidad económica de este tipo de beneficios fiscales dirigidos a fomentar el ahorro a largo plazo para complementar, "preferentemente a los sujetos que mayores rentas tienen" la pensión contributiva de carácter público.

Esta regulación fiscal de este beneficio fiscal se modifica de nuevo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En tal sentido se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Básicamente la reorientación de esta medida ha consistido en una concentración de los beneficios fiscales sobre los planes de pensiones de empleo en detrimento de los instrumentos de previsión individual. Para tener una idea de la dimensión de la reorientación que ha registrado esta política fiscal, baste con señalar que hasta el ejercicio 2015 tanto los planes individuales como los de empleo tenían establecido el límite de aportaciones en 10.000 euros anuales. Sin embargo, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido reduciendo dicho límite de aportación

hasta los 8.000 euros anuales en el año 2020, hasta 2.000 euros anuales en el año 2021 y hasta 1.500 euros anuales en el año 2022.

Por su parte, la aportación máxima anual a planes de pensiones de empleo se ha mantenido, en el año 2021 se mantuvo en 8.000 euros anuales y, posteriormente, en el ejercicio 2022 se ha incrementado hasta los 8.500 euros anuales.

La Ley 35/2006, que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio queda redactada para el ejercicio 2022 de la siguiente manera:

> «Artículo 52. *Límite de reducción.* 1. Como límite máximo conjunto para las reducciones previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51 de esta Ley, se aplicará la menor de las cantidades siguientes:
>
> a) El 30 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.
>
> b) 1.500 euros anuales.
>
> Este límite se incrementará en 8.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.
>
> Este límite se incrementará en los siguientes supuestos, en las cuantías que se indican:
>
> 1.º En 8.500 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior al resultado de aplicar a la respectiva contribución empresarial el coeficiente que resulte del siguiente cuadro:

Importe anual de la contribución	Coeficiente
Igual o inferior a 500 euros.	2,5
Entre 500,01 y 1.000 euros.	2
Entre 1.000,01 y 1.500 euros.	1,5
Más de 1.500 euros.	1

> No obstante, en todo caso se aplicará el coeficiente 1 cuando el trabajador obtenga en el ejercicio rendimientos íntegros del trabajo superiores a 60.000 euros procedentes de la empresa que realiza la contribución, a cuyo efecto la empresa deberá comunicar a la entidad gestora o aseguradora del instrumento de previsión social que no concurre esta circunstancia.
>
> A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.
>
> 2.º En 4.250 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o autónomos previstos en las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; o de aportaciones propias que el empresario individual o el profesional realice a

planes de pensiones de empleo, de los que sea promotor y, además, partícipe o a Mutualidades de Previsión Social de las que sea mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado.

En todo caso, la cuantía máxima de reducción por aplicación de los incrementos previstos en los números 1.º y 2.º anteriores será de 8.500 euros anuales.

Además, 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.

2. Los partícipes, mutualistas o asegurados que hubieran efectuado aportaciones a los sistemas de previsión social a que se refiere el artículo 51 de esta Ley, podrán reducir en los cinco ejercicios siguientes las cantidades aportadas incluyendo, en su caso, las aportaciones del promotor o las realizadas por la empresa que les hubiesen sido imputadas, que no hubieran podido ser objeto de reducción en la base imponible por insuficiencia de la misma o por aplicación del límite porcentual establecido en el apartado 1 anterior. Esta regla no resultará de aplicación a las aportaciones y contribuciones que excedan de los límites máximos previstos en el apartado 6 del artículo 51.»

Con independencia del análisis más profundo que, respecto de esta novedad introducida en la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, se hace en el apartado II de esta obra, cabe ahora señalar que la modificación tributaria realizada en los sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado corrige aún más la regresividad de este tipo de beneficio fiscal sin que se modifique la tributación en cuanto a sus percepciones, que lógicamente se someterán al tipo marginal de la tarifa tributaria del IRPF.

Parece que es acertado por el Gobierno haber propuesto el mantenimiento de los beneficios fiscales para los planes de pensiones de empresas o para los planes de previsión empresarial porque sin duda el trabajador se va a sentir más motivado en la productividad de la empresa porque le está financiado de forma complementaria su pensión pública, sin embargo, en nuestra opinión esta medida presupuestaria no va a ser efectiva en estos momentos de crisis económica debido a que el 95 por ciento del tejido empresarial español está compuesto por pequeñas y medianas empresas las cuales están pasando dificultades de tesorería y que sin duda, no podrán hacer frente a esta economía de opción que repercutiría positivamente tanto al empleador como al empleado.

Se modifica también la disposición adicional decimosexta de la Ley 35/2006, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición adicional decimosexta. *Límite financiero de aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.*

El importe anual máximo conjunto de aportaciones y contribuciones empresariales a los sistemas de previsión social previstos en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51, de la disposición adicional novena y del apartado dos de la disposición adicional undécima de esta ley será de 1.500 euros anuales.

Este límite se incrementará en los siguientes supuestos, en las cuantías que se indican:

1.º En 8.500 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior al resultado de aplicar a la respectiva contribución empresarial el coeficiente que resulte del siguiente cuadro:

Importe anual de la contribución	Coeficiente
Igual o inferior a 500 euros.	2,5
Entre 500,01 y 1.000 euros.	2
Entre 1.000,01 y 1.500 euros.	1,5
Más de 1.500 euros.	1

No obstante, en todo caso se aplicará el coeficiente 1 cuando el trabajador obtenga en el ejercicio rendimientos íntegros del trabajo superiores a 60.000 euros procedentes de la empresa que realiza la contribución, a cuyo efecto la empresa deberá comunicar a la entidad gestora o aseguradora del instrumento de previsión social que no concurre esta circunstancia.

A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

2.º En 4.250 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o autónomos previstos en las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; o de aportaciones propias que el empresario individual o el profesional realice a planes de pensiones de empleo, de los que sea promotor y, además, partícipe o a Mutualidades de Previsión Social de las que sea mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado.

En todo caso, la cuantía máxima de aportaciones y contribuciones empresariales por aplicación de los incrementos previstos en los números 1.º y 2.º anteriores será de 8.500 euros anuales.

Además, 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.»

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 conforme a su Disposición adicional cuadragésima. *Promoción de fondos de pensiones públicos de empleo,* estableció la arquitectura básica desde la que posteriormente se definiría la nueva Ley 12/2022.

Partía dicho esquema de la Recomendación 16 del Pacto de Toledo, relativa a los "Sistemas complementarios", que viene a reconocer que las fórmulas complementarias privadas -subvencionadas fiscalmente- empleadas hasta ahora como instrumentos de ahorro y de inversión de los recursos acumulados han sido insuficientes e insatisfactorias y a añadir también deficiencias en términos de equidad. Partiendo de ello y que el

objetivo es complementar -no es sustituir- las pensiones públicas- recomienda, entre otras cuestiones, impulsar de forma preferente los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. Ello ha de ser así porque dichos planes del sistema de empleo son los verdaderos regímenes complementarios profesionales para los que estaba pensada originariamente la redacción del artículo 41 de la Constitución, es decir, instrumentos complementarios de previsión colectiva como son planes privados de pensiones del sistema de empleo. Esta propuesta fue defendida con entusiasmo por los representantes del Partido Nacionalista Vasco, quizás por su larga experiencia en Entidades de Previsión Voluntaria impulsadas por el Gobierno Vasco como complemento de las pensiones públicas de base. Tienen como singularidad que el trabajador y empresa abonan a parte iguales una cuota y tiene carácter obligatorio. Pues la Ley de Presupuestos generales avanza en esa idea y da un paso más hacia la creación de un "fondo de pensiones público", que actuaría como un segundo nivel complementario dentro del sistema global de pensiones públicas y privadas. La idea-fuerza explícita del "fondo de pensiones público" es la de ampliar la cobertura subjetiva de los planes de pensiones de empleo a través de la articulación de una política del Derecho típicamente calificable de "fomento" público institucional.

Los fondos de pensiones públicos de empleo serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

a) Se tratará de un fondo de pensiones de promoción pública. Podrán adscribirse a estos fondos de pensiones de promoción pública los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones; y, por defecto, los planes de pensiones de la modalidad de empleo que no determinen un fondo de pensiones específico concreto. Igualmente, estos fondos de pensiones públicos podrán canalizar inversiones de otros fondos de empleo que así lo decidan con un nivel de gastos que incentive la competencia en el sector.

b) Gestión financiera privada -sin perjuicio de la titularidad pública del fondo objeto de gestión indirecta- sujeta a un principio de transparencia y un régimen de control y supervisión. El proceso de selección de las entidades gestora y depositaria del fondo se hará a través de concurso competitivo abierto.

c) Sometimiento a una Comisión de control institucional. Los fondos de pensiones públicos de empleo estarán regidos por una comisión de control. La política de inversiones del fondo de pensiones, aprobada por la comisión de control, se hará constar en escritura pública y no podrá ser modificada, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Hay que entender que en dicha comisión de control hay que garantizar la representación de los sujetos interesados y señaladamente de los partícipes y beneficiarios conforme al Real Decreto-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

d) Derecho de veto del Ministerio sobre decisiones de inversión y entidades gestora y depositaria El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y

Migraciones tendrá derecho de veto en relación con las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión, así como a la sustitución de las entidades gestora y depositaria.

e) Se regularán procedimientos simplificados para la integración de los planes de pensiones de empleo en los fondos de pensiones públicos de empleo.

f) Podrá preverse la integración de planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

Se modifica la letra a) del apartado 3 del artículo 5, que queda redactada de la siguiente forma: «Artículo 5. *Principios básicos de los planes de pensiones.* […] a) El total de las aportaciones y contribuciones empresariales anuales máximas a los planes de pensiones regulados en la presente Ley no podrá exceder de 2.000 euros. Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales. Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo de los que, a su vez, sea promotor y partícipe, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.» El resto del artículo permanece con la misma redacción.

El sistema de pensiones español se define a partir del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Española. En dicho precepto se enuncia la existencia de un régimen público y obligatorio de protección de las necesidades sociales que conformaría lo que históricamente se ha denominado Seguridad Social. Junto a esta, el propio texto constitucional alude a la posibilidad de complementar las prestaciones dispensadas por el sistema público a través de la iniciativa privada.

Esta forma de articular la protección social a través de un sistema público y obligatorio, por un lado, y a través de otras fórmulas de previsión de carácter privadas y voluntarias, por otro, ha servido para diferenciar en nuestro país un sistema de pensiones de tres pilares. El primero de ellos estaría representado por la Seguridad Social, mientras que los otros dos integrarían lo que hoy conocemos como protección o previsión social complementaria. Dentro de esta, se distingue el segundo pilar, dedicado a los sistemas profesionales de Protección Social Complementaria de carácter colectivo que se dan en el marco de la negociación colectiva de las empresas, y el tercer pilar, que agrupa los instrumentos privados e individuales que pueden suscribir las personas directamente con entidades financieras o aseguradoras.

Esta clasificación multipilar no ha sido la que tradicionalmente se ha venido utilizando en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Más bien en nuestro país se ha hecho una distinción entre niveles a la hora de dividir el modelo de protección social. De modo que la protección que se otorga a través de la Seguridad Social se estructuraría en un nivel contributivo o profesional, que dispensa prestaciones sustitutivas en función de lo cotizado y otro, no contributivo y asistencial, que protegería a todos los ciudadanos con independencia de la contribución al sistema. Junto a estos dos niveles, aparece el complementario del sistema público y obligatorio, el cual puede tener carácter interno (público) o externo (voluntario y privado). En este último es donde habría que integrar a los planes y fondos de pensiones a la que nos referiremos a continuación, ya que en

el mismo quedarían encuadrados el conjunto heterogéneo de técnicas que participan del objetivo de otorgar protección adicional al régimen público de Seguridad Social.

Es lo cierto que en un caso como en otro se puede apreciar entre la Seguridad Social y la Protección Social Complementaria una nítida distinción respecto tanto a su naturaleza como a sus caracteres. Y así, la primera se caracteriza por la obligatoriedad, en el sentido de que esta no representa un mecanismo voluntario, de carácter contractual, dado que resulta preceptiva para los sujetos incluidos en su campo de aplicación. Al mismo tiempo, la gestión de sus instrumentos protectores corresponde a los poderes públicos, poniéndose especial énfasis en el carácter de servicio público de la Seguridad Social, y ello con independencia de que se pueda admitir la intervención de sujetos privados en dicha función. Y, en fin, las prestaciones que dispensa tienen naturaleza jurídico-pública, y se caracterizan por constituir un régimen suficiente que atiende situaciones de necesidad previamente delimitadas.

Por su parte, la protección social voluntaria, al contrario que la Seguridad Social, se configura sobre la nota de la voluntariedad, cuestión que se proyecta tanto en la implantación de dichos mecanismos, en el que la autonomía privada juega un papel fundamental, como en el acceso a los mismos. Su gestión es normalmente de carácter privada, y ello pese a que la garantía constitucional de libertad en el campo de las prestaciones complementarias contenida en el último inciso del artículo 41 CE no impide una intervención de los poderes públicos en tal sentido. Por último, las prestaciones que otorga el sistema de previsión voluntario obedecen, generalmente, a una lógica contractual-privada, y tienen como finalidad ofrecer una protección adicional a la garantizada suficientemente por el sistema público.

Tanto más relevante es el diverso método de financiación de la Protección Social Complementaria y el propio de la Seguridad Social. El primero, opera bajo fórmulas de capitalización, frente al sistema de reparto, propio de la Seguridad Social. Este último es un sistema por el cual las prestaciones de los beneficiarios son financiadas a través de cotizaciones sociales u otros mecanismos impositivos. No hay, en este supuesto, una acumulación de capital ya que las pensiones son financiadas por las cotizaciones del momento. Asimismo, como ya se ha señalado anteriormente, su funcionamiento obedece a un principio de solidaridad intergeneracional en el sentido de que son los activos los que contribuyen con sus pagos a financiar las pensiones de los pasivos, en el entendimiento de que cuando aquellos alcancen la edad de jubilación los nuevos activos harán lo mismo. De ahí que se diga que el citado principio tenga carácter permanente al estar sustentado por un contrato social entre generaciones sucesivas. Por otro lado, el sistema de reparto por definición no tiene porqué implicar un mayor grado de redistribución, sin embargo en la práctica los sistemas públicos de pensiones actuales de reparto no se limitan únicamente a proporcionar una pensión que cumpla el equilibrio actuarial con las cotizaciones realizadas, sino que promueven una redistribución sistemática en favor de determinados colectivos mediante la aplicación de reglas de cálculo del importe de la pensión inicial y de su posterior evolución en el tiempo. Finalmente, hay que apuntar que tradicionalmente el sistema de reparto suele ser de prestación definida en el que la cuantía de la pensión se explicita desde el inicio fijándose *ex lege* las reglas de cálculo y los topes mínimos y máximos a percibir.

Por su parte, en el sistema de capitalización las pensiones se abonan a partir de un fondo creado durante un período de tiempo con las aportaciones de los partícipes y con los intereses generados. Por tanto, será necesario que se produzca una acumulación de recursos de varios años para obtener una pensión. Al acaecer la contingencia objeto de protección el fondo capitalizado se convierte automáticamente en una anualidad vitalicia o bien se permite la opción de cobrar el capital de una sola vez (y soportar el riesgo de agotar su dinero antes de morir) o pagar una prima y transformar el fondo en una anualidad. La capitalización puede tener naturaleza colectiva o individual en función de si se prevé o no algún tipo de transferencia de recursos entre los partícipes. Finalmente, el método de capitalización se instrumenta de forma mayoritaria a través del sistema de cotización definida que consiste en la fijación de una aportación determinada que debe realizar el sujeto partícipe durante todo su período de actividad laboral, de forma que la pensión a la que tiene acceso depende de los rendimientos de mercado de los activos del fondo.

Centrándonos en el análisis de los instrumentos que integran la PSC, debe remarcarse la pluralidad de estos. Así, los planes y fondos de pensiones, seguros colectivos, planes de previsión social empresarial, planes de previsión asegurados, planes de ahorro y jubilación, etc., son fórmulas de previsión voluntaria que encuentran su razón de ser en la libertad de complementación de las prestaciones de la Seguridad Social garantizada por el artículo 41 CE, caracterizados por una acusada dispersión normativa e institucional y por su especial heterogeneidad, de ahí que se pueda decir de todos ellos que conforman un auténtico "polisistema", donde resulta altamente complicado identificar una norma conformadora de todos ellos. En realidad, difícilmente pueden constituir un sistema coherente y altamente estructurado al modo de la Seguridad Social pública. Frente al sistema público de protección social que constituye inexcusablemente un sistema de carácter general y universal y que está organizado en función de unos principios básicos, la protección social complementaria es el resultado heterogéneo de esfuerzos de previsión voluntarios de muy distinta índole difícilmente reconducibles ni a la unidad ni a la homogeneidad. E, incluso, cada uno de los componentes del sistema previsor voluntario está ordenado por un régimen jurídico propio, claramente diferenciado del resto de instrumentos de protección, lo que hace que cada uno de ellos sea un orden previsor singular dotado de una lógica interna privada y contractual.

2. Caracterización técnico-jurídico y modalidades de planes de pensiones

El Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por RD Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (modificado por Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo), refleja la consolidación del referido desarrollo privatista del artículo 41 CE, como específico sistema de previsión estrictamente privada. La LPFP fue objeto de desarrollo reglamentario en virtud del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, que ha sido objeto de modificación, entre otras disposiciones, por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y, más recientemente por el Real Decreto 668/2023, de 18 de julio; por el RD 62/2018,

de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y por el RD 738/2020, de 4 de agosto y por el RD 885/2022, de 18 de octubre, que establece el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo. La última modificación se ha llevado a cabo por el RD. 1086/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Exponente de la forma anómala de legislar en los últimos años, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, introduce diversas -y amplias- modificaciones en el sistema regulador de los Planes y Fondos de Pensiones (Título I, cap. II, «Mercados financieros»; disps. trans. 3.ª a 5.ª y disp. final 14.ª).

Los *Planes de Pensiones* pueden entenderse como programas organizados de ahorro para la provisión de prestaciones económicas a favor de determinados grupos o colectivos de personas delimitados en la fuente base de su implantación. Tienen un carácter facultativo y contractual, siendo su soporte un acuerdo que vincula a varias personas con la finalidad de garantizar, cuando se produzca el hecho causante, una renta o capital con arreglo a las condiciones establecidas en el acuerdo (contrato de previsión colectiva). Por su parte, los *Fondos de Pensiones* constituyen el instrumento técnico de inversión del ahorro-pensión estipulado en un Plan de Pensiones o de varios Planes de Pensiones (arts. 1 y 2 TRLPFP).

En función del ámbito subjetivo de los sujetos constituyentes, la regulación legal distingue tres modalidades de Planes de Pensiones (art. 4 TRLPFP). Por tanto, pueden establecerse (y así se está haciendo ya) planes del sistema de empleo en las Administraciones Públicas y el Sector Público en general, tanto para el personal laboral como para el funcionarial.

Los Planes de Pensiones pueden ser de tres tipos (art. 4 TRLPFP):

- *Planes del Sistema de Empleo*, cuyo promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y cuyos partícipes son sus empleados, siendo su fuente principal la negociación colectiva en el empleo privado y público;
- *Planes del Sistema Asociado*, en los que el promotor es una asociación o sindicato, siendo los partícipes los asociados, miembros o afiliados, y
- *Planes del Sistema Individual*, aquellos en los que el promotor son entidades financieras y los partícipes personas físicas con carácter indiferenciado, y, por exclusión, no estén vinculadas a aquellas por relación laboral.

Atendiendo a las obligaciones de prestación comprometidas, los Planes de Pensiones pueden ser de tres modalidades:

- *Planes de prestación definida*, en los que se define la cuantía de la prestación que corresponde percibir por los sujetos beneficiarios;
- *Planes de aportación definida*, en los que se define la cuantía de aportaciones de los promotores y, en su caso, de los partícipes al Plan; y, por último,

- *Planes mixtos*, que son aquellos en los que simultáneamente se establece la cuantía de la aportación y la cuantía de la prestación (art. 4 TRLPFP).

Los planes de pensiones definen el derecho de las personas, a cuyo favor se constituyen, a percibir prestaciones económicas por jubilación, supervivencia, incapacidad permanente, dependencia y fallecimiento, y las obligaciones de contribución a los mismos. Los recursos necesarios para la financiación, cobertura y efectividad de los planes de pensiones se integrarán en los fondos de pensiones. Constituidos voluntariamente, las prestaciones de los planes de pensiones no serán, en ningún caso, sustitutivas de aquellas a las que se pudiera tener derecho en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, teniendo, en consecuencia, carácter privado y complementario o no de aquellas (art. 1.2 TRLPFP).

Las contingencias susceptibles de cobertura en un plan de pensiones podrán ser:

a) *Jubilación*. Para la determinación de la contingencia de jubilación se estará a lo previsto en el régimen de la Seguridad Social correspondiente. Por tanto, la contingencia de jubilación se entenderá producida cuando el partícipe acceda efectivamente a la jubilación en el Régimen de la Seguridad Social correspondiente, sea a la edad ordinaria, anticipada o posteriormente. Las personas que, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se encuentren en la situación de jubilación parcial tendrán como condición preferente en los planes de pensiones la de partícipe para la cobertura de las contingencias previstas legalmente, pudiendo realizar aportaciones para la jubilación total. En todo caso será aplicable el régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 11 TRLPFP.

b) Incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo, y gran invalidez.

c) Fallecimiento del partícipe o beneficiario, que puede generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de otros herederos o personas designadas.

d) Dependencia severa o gran dependencia del partícipe, regulada en la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (art. 8.6 TRLPFP).

Con carácter general se prevén supuestos de rescate de los recursos acumulados en el artículo 8.8 TRLPFP. Así, los partícipes solo podrán hacer efectivos sus derechos consolidados en los supuestos de desempleo de larga duración o de enfermedad grave. Reglamentariamente se determinarán estas situaciones, así como las condiciones y términos en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en tales supuestos.

Asimismo, los partícipes de los planes de pensiones del sistema individual y asociado podrán disponer anticipadamente del importe de sus derechos consolidados correspondiente a aportaciones realizadas con al menos diez años de antigüedad. La percepción de los derechos consolidados en este supuesto será compatible con la realización de aportaciones a planes de pensiones para contingencias susceptibles

de acaecer. Los partícipes de los planes de pensiones del sistema de empleo podrán disponer de los derechos consolidados correspondientes a las aportaciones y contribuciones empresariales realizadas con al menos diez años de antigüedad si así lo permite el compromiso y lo prevén las especificaciones del plan y con las condiciones o limitaciones que estas establezcan en su caso. Reglamentariamente se establecerán las condiciones, términos y límites en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en los supuestos previstos en este párrafo.

Hay que tener en cuenta que la LPGE para 2023 (prorrogada para 2024 y para 2025), conforme al artículo 19. Tres, establece que las entidades del sector público podrán realizar aportaciones a planes de empleo o contratos de seguro colectivos siempre que no se supere el incremento global fijado en el apartado Dos del artículo 19 (un 2,5 por 100 de la masa salarial).

Dentro de la protección social complementaria hay que señalar que existe una preferencia nítida de la política del Derecho de la Unión Europea de apoyo a los planes privados de pensiones frente a otros instrumentos de previsión/provisión privada de las pensiones. Buena muestra de ello es que su intervención no se limita al «derecho débil» (Comunicaciones, Recomendaciones, etc.), sino que alcanza significativamente al derecho armonizado (normas de «Derecho fuerte»), como paradigmáticamente, la Directiva 2014/50/UE, de 16 de abril; la Directiva 2016/2341, de 14 de diciembre y el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales, de 25 de julio de 2019 (PEPP).

Esto trae consigo el correspondiente impacto en nuestro ordenamiento interno, especialmente a través del RD-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y mediante el RD-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

También la Recomendación 16.ª del Pacto de Toledo 2020 pone el foco en la necesidad de «dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria» e «impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones» a los que se deberá dotar «de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado». De esta forma, se busca impulsar la implantación efectiva de los planes de pensiones de empleo reconfigurando la protección social complementaria en favor de instrumentos de dimensión colectiva lo que ha de suponer, en ese contexto, un fortalecimiento del contenido de la negociación colectiva de carácter sectorial.

En esa línea, la disposición adicional 40.ª de la LPGE para 2021 estableció la previsión de la «Promoción de fondos de pensiones públicos de empleo», fijando un

plazo de 12 meses para que el Gobierno presentase un «proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo» en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.

Además, la LPGE para 2021 supuso un primer paso en la diferenciación en el tratamiento fiscal de los instrumentos de previsión social empresarial (segundo pilar del sistema de pensiones) y los de previsión individual (tercer pilar). Así, la LPGE para 2021 estableció una importante reducción de los límites de aportaciones a planes de pensiones individuales a partir de 2021 [art. 62.Dos, que modifica el art. 5.3.*a*) TRLPFP], fijando el límite de 2.000 euros (en lugar del límite de 8.000 euros fijado en 2020), y para 2022 (disp. final 9.ª LPGE para 2022) se ha continuado en esa línea, fijando el límite de 1.500 euros (este límite se incrementará en 8.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial) en lugar del límite de 2.000 euros fijado en 2021 y 8.000 euros fijado en 2020). Este mismo límite se mantuvo para 2023 en la disposición final 11.ª LPGE/2023 y se mantiene para 2024, como consecuencia de la prórroga de la LPGE/2023. Junto a ello, la Resolución de 8 de enero de 2025, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, fija el tipo de interés máximo a utilizar en los planes de pensiones respecto a las contingencias en que esté definida la prestación y para las que se garantice exclusivamente un tipo de interés mínimo o determinado en la capitalización de las aportaciones, de aplicación al ejercicio 2025 en el 3,05 (frente al 0,44 por 100 establecido para 2022 y frente al 0,54 por 100 establecido para 2021).

Conforme al señalado mandato legal, se aprobó la «Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por RD-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre» (*BOE* de 1 de julio de 2022).

En España, la necesidad de introducir reformas para potenciar la previsión social de carácter empresarial en el sistema privado de pensiones se explica fundamentalmente por razones de eficacia en relación con los objetivos que se pretenden y por la estructura del mercado de planes de pensiones, con un menor desarrollo de los planes de pensiones de empleo respecto de los planes del sistema individual.

Según la Exposición Motivos de la Ley, se pretende fomentar y potenciar la previsión social complementaria de corte profesional a partir del desarrollo de los planes de pensiones de empleo, con un fuerte anclaje en la negociación colectiva sectorial, facilitando así el acceso a colectivos que, hasta ahora, encuentran dificultades para acceder a los mismos, así como revertir la tendencia hacia una pérdida de peso del patrimonio gestionado por los fondos de pensiones de empleo respecto del total de la previsión social complementaria (los primeros representaban un 50 por 100 del total de la previsión social complementaria al inicio de los años noventa, mientras que ahora representan un porcentaje ligeramente superior al 25 por 100). Sin embargo, por el momento este objetivo no se está cumpliendo en la práctica.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la reforma 5.ª del componente 30 recoge el compromiso de una «Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones», debiendo aprobarse durante el segundo trimestre de 2022 un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones, permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de pensiones de empleo en sus empresas o autónomos.

Se trata de reforzar la previsión social de carácter empresarial con la creación de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y de los planes simplificados, que se podrán adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente, orientado a facilitar la generalización de los mismos basado en tres ámbitos:

- El impulso desde la negociación colectiva sectorial mediante la promoción de planes sectoriales que sirvan para encuadrar a los convenios territoriales o de empresa y que facilitan la adscripción de las empresas y de las personas trabajadoras empleadas en ellas.
- Una regulación específica para el sector público que busca la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades locales pequeñas y medianas, dentro de los límites que fijen las normas básicas sobre aumentos retributivos.
- Por su parte, el desarrollo de los planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónomos dentro de la previsión social empresarial permitirá encauzar de una forma mucho más efectiva el ahorro para la jubilación de este ámbito y podría suponer un menor gasto por comisiones a través de la contratación de planes de pensiones simplificados.

La reforma pretende, además (según la Exposición de Motivos de la Ley) extender la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para jubilación con financiación mixta de empresa y trabajadores, a través de la negociación colectiva de dimensión preferentemente sectorial; simplificar los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones usando especialmente la digitalización; diseñar mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores; diseñar un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas e incorpore a los jóvenes de manera más eficaz; limitar los costes de gestión de los planes de empleo.

Conforme a la Ley, se añaden dos nuevos capítulos al TRLPFP: el capítulo XI, titulado «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos» y el capítulo XII, titulado «Planes de pensiones de empleo simplificados».

1. Los *fondos de pensiones de empleo de promoción pública* serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

- Actuará como entidad promotora pública la Comisión Promotora y de Seguimiento como órgano colegiado conformado por miembros de la Administración General del Estado (con funciones sobre su constitución y disolución; directrices de la inversión común; seguimiento periódico sobre las actividades).
- Podrán integrarse en estos fondos los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones y los planes de pensiones de empleo simplificados.
- Serán administrados por una entidad gestora con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una única Comisión de Control Especial para todos los fondos de pensiones de promoción pública abiertos. Esta Comisión estará formada por personas con reconocida experiencia, conocimiento, capacidad de supervisión y gestión y serán nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento. Sus funciones serán las que el TRLPFP establece para la comisión de control de fondo de pensiones, con ciertas singularidades, siempre que resulten compatibles con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Esta Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos es una figura novedosa ya que desarrollará las funciones propias de las comisiones de control de los fondos sobre todos los fondos de pensiones de empleo de promoción pública que se constituyan, aparte del resto de funciones que se le encomienden por la ley y el reglamento (por el contrario, cada fondo de pensiones de promoción privada es supervisado por una comisión de control del fondo de pensiones). La Orden ISM/1.198/2023, de 2 de noviembre, determina la remuneración de los miembros de la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.
- Los activos de los fondos de pensiones serán invertidos en interés exclusivo de las personas partícipes y beneficiarias tomando en cuenta la rentabilidad, el riesgo y el impacto social de las inversiones. Se establecerán para ello criterios comunes que valorarán los riesgos extrafinancieros y los criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo alineados con los principios para la inversión responsable y las mejores prácticas de finanzas sostenibles reguladas por la Unión Europea.
- El proceso de selección de las entidades gestoras y depositarias se fundamentará en los principios de igualdad, transparencia y libre

competencia con sujeción a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a través de un procedimiento abierto. Se exigirán requisitos de solvencia y capacidad a dichas entidades para que se garantice una alta calidad en la gestión unida a unas comisiones reducidas, que especialmente beneficiarán a los autónomos.

- Para garantizar la operatividad entre gestoras y depositarias, la normalización y calidad de los procesos, la agilidad de las operaciones y la accesibilidad de la información a empresas, personas partícipes y beneficiarias se utilizará una plataforma digital común.

2. Respecto a los *planes de pensiones de empleo simplificados*, regulados en el nuevo capítulo XII, sus aspectos clave son:

    - Pueden integrarse en un fondo de pensiones de empleo de promoción pública abierto o en un fondo de pensiones de empleo de promoción privada.

    - Pueden promoverse por: las empresas incluidas en los acuerdos sectoriales vinculados a la negociación colectiva; las administraciones públicas y sociedades mercantiles públicas; asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, sindicatos, colegios profesionales y mutualidades vinculadas a estos; sociedades cooperativas o laborales, con acuerdos de los órganos sociales o de gobierno de dichas sociedades y sus organizaciones representativas.

    - Se determina una delimitación específica de los planes de naturaleza sectorial.

    - La promoción, formalización e integración de los planes simplificados se realizará de forma ágil mediante acuerdos en las mesas de negociación correspondientes o mediante acuerdos de las entidades promotoras de los planes de trabajadores por cuenta propia o autónomos.

    - Las especificaciones serán comunes para todas las empresas o entidades integradas en el mismo plan simplificado.

    - La constitución de la comisión de control del plan se realizará mediante procesos de designación directa.

La Ley prevé un proceso de adaptación de los planes de pensiones de empleo preexistentes, adaptando sus especificaciones para integrarse en la categoría de planes de pensiones de empleo simplificados regulados en el nuevo capítulo XII. Asimismo, está previsto un proceso de adaptación de los planes de pensiones asociados preexistentes (planes de pensiones del sistema asociado de trabajadores por cuenta propia o autónomos, promovidos por las asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos para sus asociados o por colegios profesionales), conforme al cual

dispondrán de un periodo máximo de cinco años para transformarse en planes de pensiones de empleo simplificados regulados en el nuevo capítulo XII de esta Ley. El resto de planes de pensiones del sistema asociado preexistentes dispondrán igualmente de un plazo de cinco años para transformarse en un plan de pensiones individual.

El Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, establece el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, para su efectiva puesta en práctica. Para ello, se añade un Título VI relativo a los «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos» en el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero (modificado por RD 668/2023, de 18 de julio y por RD 1086/2024, de 22 de octubre). Se trata de un desarrollo reglamentario de carácter parcial que tiene como objetivo primordial regular los elementos imprescindibles que permitan su aplicación:

- Se procede a regular la organización y funcionamiento, como órgano colegiado interministerial, de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos con objeto de poder hacer efectiva su constitución, fijándose el procedimiento para velar por el adecuado funcionamiento y buen gobierno de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, atribuido por el artículo 55.3.*g*) del TRLPFP a la Comisión Promotora y de Seguimiento.
- Se procede a regular las actuaciones preparatorias para la constitución de la Comisión de Control Especial, así como el procedimiento de designación y renovación de sus miembros, y se detalla su régimen de constitución y funcionamiento.
- Además, en cumplimiento de lo establecido en el componente 30, reforma 5, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades gestoras de fondos de pensiones de promoción pública abiertos, por debajo del 0,30 por 100 de los activos gestionados, con lo que se hace efectiva la remisión reglamentaria establecida en el artículo 62.4 TRLPFP, en virtud de la Ley 12/2022, de 30 de junio.
- También se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades depositarias de fondos de pensiones de promoción pública abiertos por debajo del 0,10 por 100 anual del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse.
- Se establece una Plataforma Digital Común (art. 109 del Reglamento de planes y fondos de pensiones, introducido por RD 668/2023, de 18 de julio), bajo responsabilidad de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y disponible a través de la Sede Electrónica de la Seguridad Social, que debe ofrecer información general a disposición de cualquier persona o entidad, así como información privada relacionada con los planes de pensiones a los partícipes y beneficiarios, a los promotores, a la Comisión

de Control Especial, a la Comisión Promotora y de Seguimiento, así como a las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo adscritos a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

Si se observa atentamente el modelo legal, es manifiesto que la *autonomía colectiva se consagra como fuente principal de implantación de los Planes del sistema de empleo.* La negociación colectiva es una fuente adecuada para el establecimiento de mecanismos de protección social complementaria. Técnicamente, la condición jurídica de promotor del Plan de Pensiones del sistema de empleo solo la ostenta el empresario o el empleador [art. 4.1.*a*) TRLPFP]. Pero en la práctica la negociación colectiva se ha revelado como el cauce más adecuado para la introducción y regulación de los Planes del sistema de empleo, potenciando su carácter consensual y sus técnicas flexibles de regulación (convenios y acuerdos colectivos). En tal caso, la iniciativa del empresario queda prefigurada y condicionada por lo previamente estipulado en el convenio colectivo instituyente.

El protagonismo de la negociación colectiva en los Planes encuentra un amplio soporte legal promocional, aunque todavía insuficiente. En primer lugar, existe el interés objetivo empresarial en negociar colectivamente el Plan si el empleador está interesado en constituir distintos subplanes integrando en cada subplan a una parte del colectivo de la plantilla total, porque en tal caso ello requerirá del presupuesto lógico-jurídico de que exista una previa diferenciación de aportaciones realizadas por el promotor y su imputación diferenciada a cada partícipe sobre la base de criterios objetivos que *ex lege* deberán estar aceptados por la plantilla, como resultado de la negociación colectiva; aunque se admite también que su fuente pueda residir en una «disposición equivalente» o según lo establecido previamente en las especificaciones del Plan. Junto a estos cauces se consagran otras vías de potenciación de la negociación colectiva: las facilidades concedidas para la adhesión directa de los trabajadores, sin perjuicio del derecho de oposición individual expresa de estos [art. 4.1.*a*) TRLPFP]; la proyección inicial de Planes de promoción conjunta a través de acuerdo colectivo supraempresarial [art. 9.1.*a*) TRLPFP]; modificación mediante acuerdo colectivo empresarial del régimen de prestaciones, aportaciones o cualquier otro aspecto del Plan (art. 6.3 TRLPFP); facultad de establecer procedimientos de designación directa de los miembros de la comisión de control por parte de la comisión negociadora del convenio, y/o designación de los representantes de los partícipes y beneficiarios por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa (art. 7.2 TRLPFP). (Véase la importante STC 128/2010, de 29 de noviembre de 2010. Cuestión de inconstitucionalidad 933-2008, respecto del inciso cuarto del artículo 7.2 del texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones aprobado por el RD Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. En ella se declara la nulidad parcial de dicho precepto legal en tanto que reserva exclusivamente a los representantes de los trabajadores en la empresa la intervención en el nombramiento, mediante el sistema de designación, de los miembros de las comisiones de control de los planes de empleo.)

La Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, ha incidido aún más en la potenciación de la negociación colectiva en los Planes del sistema de empleo al modificar el artículo 4.1.*a*) TRLPFP

para establecer que, cuando en el acuerdo o convenio colectivo se haya establecido la incorporación de los trabajadores directamente al plan de pensiones, se entenderán adheridos al mismo; salvo que el acuerdo o convenio colectivo prevea que, en el plazo acordado a tal efecto, los trabajadores puedan declarar expresamente por escrito a la comisión promotora o de control del plan que desean no ser incorporados al mismo. Y, por otro lado, se establece directamente para las empresas un deber de negociar y, en su caso, acordar con los representantes legales de las personas trabajadoras sistemas de previsión social de empleo en la forma que se determine en la legislación laboral.

Se dispone de otro cauce legal de penetración de la negociación colectiva en el sistema de Planes y Fondos de Pensiones, que ha sido de gran relevancia para que se imponga como fuente reguladora. Se trata del supuesto de sustitución de sistemas de pensiones pactados previamente en la negociación colectiva (disp. adic. 1.ª TRLPFP).

Ahora bien, admitida la idoneidad de la negociación colectiva para ser fuente de implantación de los Planes de Pensiones, no pueden ignorarse los problemas que plantea la garantía de los compromisos de pensiones contraídos, que supone en materia de pensiones la continuidad de las aportaciones en las condiciones estipuladas. Es de subrayar la presencia del principio de disponibilidad colectiva de los compromisos por pensiones por el convenio posterior y su sujeción al principio jurídico de modernidad del convenio (cfr. arts. 82.3 y 86.4 ET). La doctrina jurisprudencial declara la plena disponibilidad colectiva de los compromisos de pensiones por parte de los sujetos legitimados para negociar, a reserva de los derechos consolidados en los Planes de Pensiones cuya titularidad (con derecho de propiedad individualizado e «individualizable») corresponde a los partícipes (trabajadores en activo) y beneficiarios. El problema es más grave respecto de los compromisos de pensiones instrumentados a través de los «fondos internos», en vías de conversión *ex lege* a fondos externos de pensiones o de aseguramiento colectivo externo (SSTS de 11 de marzo de 1997, 9 de febrero de 1999 y 21 de febrero de 2000). Por lo demás, como ha declarado el Tribunal Constitucional en esta línea de pensamiento, la representación que ostentan los sujetos negociadores de un convenio colectivo no constituye una representación de Derecho privado, sino que se trata jurídicamente de una representación legal de intereses y no de voluntades (SSTC 12/1983, de 22 de febrero, y 57/1989, de 16 de marzo).

No obstante, sería necesaria la intervención legal garantista (limitar la capacidad de disponer sobre los derechos de pensión complementaria pactados en convenios colectivos) y la intervención colectiva autorreguladora de estabilización de los compromisos contraídos (*v. gr.*, autorregulación colectiva mediante convenios específicos y monográficos sobre Planes de Pensiones colectivos -convenios colectivos de previsión-), que eviten su sometimiento a la tensión del equilibrio interno transaccional del convenio. Es un dato positivo la imposición legal de que los derechos consolidados de los partícipes en los Planes sean, en todo caso, individualmente adquiridos e inmodificables colectivamente [art. 8.4 TRLPFP, en relación con el art. 5.1.*b*) del mismo cuerpo legal]. Los Planes de Pensiones no son mejoras voluntarias, como sí lo son, en cambio, los compromisos por pensiones instrumentados por «fondos internos», de manera que no tiene por qué aplicarse necesariamente el artículo 239.2 LGSS.

La falta de garantías sobre la continuidad del Plan creado a través de un convenio colectivo en continuo proceso de renegociación incide negativamente en las expectativas de derechos y en los derechos en curso de adquisición tanto de los «trabajadores pasivos» -desvinculados laboralmente de la empresa promotora- como de los «trabajadores en situación de activo». La «debilidad» de los trabajadores pasivos es mayor si se tiene en cuenta que pensionistas o prejubilados no tienen la consideración de terceros al convenio colectivo que regula la pensión privada, ya que son sujetos obligados por dicho convenio, de manera que carecen de la legitimación para impugnar las modificaciones convencionales, aunque pueden reaccionar contra las actuaciones concretas del empresario en aplicación del convenio colectivo que lesione sus derechos o intereses legítimos. Cabría, pues, la acción individual encauzada por el procedimiento ordinario pertinente (SSTC 88/2001 y 56/2000). Pero este derecho de impugnación individual contra actos concretos de aplicación del convenio es problemático y de muy limitada operatividad práctica.

3. Por una mejora garantista del modelo legal de Planes y Fondos de Pensiones en el marco del sistema global de pensiones

Tras más de varias décadas de presencia de los planes y fondos de pensiones en nuestro país, parece necesario en la actualidad proceder a su relanzamiento adoptando un conjunto variado de reformas. El objetivo de dichas medidas no es otro que potenciar ante todo la lógica social presente en estos instrumentos de previsión, de tal manera que se conviertan definitivamente en auténticos mecanismos complementarios del sistema público y obligatorio. Hasta ahora, el desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de los mecanismos que integran aquellos no han venido acompañados de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano y las empresas (junto con los trabajadores que tienen que implantar los planes) no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas.

Dicho objetivo de implantar de manera definitiva dichos mecanismos, de modo que estos actúen como verdaderos instrumentos complementarios del sistema público de protección, pasa necesariamente por apoyar con carácter preferente los planes del sistema de empleo. Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia, se tiene que potenciar los planes del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral.

Es esta la tendencia reformista que siguen los países de nuestro entorno, con la cual se persigue la materialización de fórmulas de capitalización en los sistemas de protección social concertadas a nivel empresarial o sectorial. En todo caso, y mientras se perfecciona el grado de cobertura de la previsión social empresarial, cabe pensar en un número importante de personas dispuestas a acceder, sobre todo, a un plan individual,

especialmente de aquellos que quieran aprovecharse de la flexibilidad que caracteriza a este tipo de planes, con objeto de poder modular el régimen de aportaciones de acuerdo con sus necesidades personales de previsión. No cabe, además, desdeñar la importancia que tiene igualmente la previsión individual en conjunción con los planes de empleo, especialmente si se tiene en cuenta la tasa media de reemplazo -ingresos por jubilación frente al salario previo a la jubilación-, que es del 58,7%, según cálculos de la OCDE para el conjunto de estos países. Con esta tasa, hay suficiente margen que permitiría no solo la intervención de los planes del sistema de empleo como única alternativa de previsión social complementaria.

Por lo demás, aceptada la necesidad de relanzar los planes de corte profesional, en modo alguno sería adecuado que dicho apoyo se llevara a cabo a través de la incorporación de un pilar de carácter mixto, donde un porcentaje de las aportaciones obligatorias se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, pero, como se ha puesto de manifiesto, conviven importantes riesgos en esta propuesta reformadora (un efecto redistributivo claramente regresivo, un potencial descenso de las tasas de cobertura, la introducción de una lógica netamente individualista, etc.). Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando por que los planes y fondos de pensiones sean un régimen voluntario y complementario del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado.

Por otro lado, el objetivo de generalizar la previsión social complementaria pasaría necesariamente por la adopción de un conjunto de medidas tendentes todas ellas a fortalecer la imagen de dichos instrumentos como verdaderos sistemas de seguridad de carácter complementario, especialmente en tres ámbitos de ordenación de dichas instituciones: en el acceso a dichos regímenes; de otro, en la participación y control en los mismos; y, por último, en los mecanismos de garantía.

En primer lugar, si se quiere seguir intentando promover la participación en los planes de pensiones de manera generalizada, se hace necesario afianzar algunos aspectos que están dificultando aquella. Fundamentalmente debe consolidarse la supresión del mantenimiento en la normativa reguladora de los planes de pensiones del sistema de empleo de un período de permanencia previa en la empresa promotora a efectos de la integración del partícipe en el plan. Como se ha puesto de manifiesto, con este requisito se impide en la práctica el acceso a los planes de pensiones del sistema de empleo de los trabajadores con contratos de corta duración, lo que supone un tipo de discriminación indirecta. Los efectos perniciosos de esta medida resultan evidentes, pero se agravan todavía más atendiendo a la estructura del empleo actual caracterizado tradicionalmente por una creciente temporalidad. En efecto, el colectivo potencialmente afectado resulta lo suficientemente importante, de ahí que no sea indiferente el establecimiento de un tiempo mínimo de prestación de servicios con el promotor a efectos de la integración de los empleados en el plan. Por tanto, el criterio temporal no deviene en un factor favorecedor de la ampliación del ámbito de aplicación de los sistemas privados de

pensiones; al contrario, se incide en la desprotección de los colectivos de trabajadores más desfavorecidos, trasladando los efectos de la segmentación laboral al ámbito de los mecanismos de protección social complementaria.

De otro lado, si se quiere mejorar el acceso a los regímenes profesionales como vía estratégica de generalización de la previsión social complementaria, se debe seguir potenciando el papel de la negociación colectiva, muy especialmente en lo que se refiere a la instauración e implantación a través de ella de planes sectoriales o de promoción conjunta. Como se ha podido comprobar, estos planes tienen una nula o escasa presencia, pese a que los mismos presentan una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial (racionalización de costes para las empresas implicadas, comisiones más bajas de las entidades gestoras y depositarias, etc.). Se trata, por lo demás, de la mejor (cuando no la única) opción para que los planes de pensiones del sistema de empleo continúen creciendo dado el volumen de trabajadores pertenecientes a pequeñas y medianas empresas sometidos gran parte de ellos a convenios de sector. En este punto, se hacen necesarios nuevos estímulos legales que favorezcan la articulación colectiva sectorial de los planes de empleo.

En segundo lugar, la garantía de participación de los individuos en la estructura de gestión y control de toda la dinámica de funcionamiento del plan parece en todo punto irrenunciable. Es más, se ha postulado en las páginas precedentes un papel predominante de los partícipes en las comisiones de control del plan. A nuestro juicio, correspondiendo a los partícipes y beneficiarios la titularidad de los fondos, se debía otorgar a estos un papel preeminente en el ejercicio de la competencia de supervisión del funcionamiento y ejecución de los planes, con mayor razón si cabe en los de la modalidad de aportación definida, ya que la inadecuada gestión del patrimonio podía acarrear peores prestaciones.

Igual posición cabía sostener para el caso de los de prestación definida, pese a que se pudiera defender un idéntico protagonismo para el promotor atendiendo al mayor riesgo que este asume en este tipo de planes. En cualquier caso, debe mantenerse el sistema de mayorías reforzadas para la adopción de acuerdos como forma de atender la posición empresarial que postula un papel más relevante en dicho órgano y de salvar el obstáculo de un posible veto por la mayoría de los partícipes.

Finalmente, la mayor o menor relevancia de los planes y fondos de pensiones va a depender de los mecanismos de garantía que su sistema normativo establezca ante determinadas vicisitudes (especialmente, ante las crisis empresariales en los planes de empleo). Pues bien, se ha defendido aquí la necesidad de crear instituciones de carácter público o semipúblico capaces de garantizar los compromisos adquiridos con los trabajadores y no satisfechos en virtud del acaecimiento de determinadas situaciones (insolvencia) o de exigir, en último término, el aseguramiento obligatorio de las prestaciones derivadas de los planes.

1. Se echa en falta una política social y de conjunto que aglutine los diversos instrumentos de la previsión social voluntaria conforme a unos principios ordenadores comunes no permite establecer los vínculos de unión y complementación adecuados y deseables con el sistema público de Seguridad

Social. El desarrollo de los regímenes voluntarios que representan los planes y fondos de pensiones y el resto de los mecanismos que integran aquellos no ha venido acompañados de un proceso de integración lógico en el sistema de relaciones institucionales que supone un modelo de protección social. Todo ello hace que el ciudadano y las empresas (junto con los trabajadores que tienen que implantar los planes) no lleguen a apreciar la funcionalidad real de dichos instrumentos en el cuadro protector general de las pensiones. Al contrario, en muchos casos los planes y fondos de pensiones han podido servir más como estrategia financiera (de optimización fiscal) que como instrumento de complementación de las pensiones públicas. Por lo demás, las continuas reformas legislativas y especialmente la introducida por la Ley 12/2022, obliga a una revisión de conjunto sobre el modelo normativo de regulación legal de los planes y fondos de pensiones (con particular incidencia en los planes del sistema de empleo objeto de políticas legislativas de fomento en lo relativo a su generalizada implantación (Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre).

2. Hay que garantizar la centralidad de los planes y fondos de pensiones respecto al conjunto de mecanismos privados de protección (planes de previsión asegurados, planes de previsión empresaria., etc.).

3. Debe seguir siendo un mecanismo complementario de carácter voluntario, nunca sustitutivo (sea por vía directa o indirecta) del sistema prestacional público; y por tanto también de las cotizaciones sociales encaminadas a su sostenibilidad (artículo 41 y normas concordantes de la Constitución Española que regulan el bloque o grupo normativo constitucional en materia de pensiones: artículos 41, 50, interpretados imperativamente con arreglo a los artículos 10.2 y 93 a 96 de la propia Norma Fundamental). Son irrenunciables los principios de suficiencia (en las respectivas lógicas de los niveles contributivos y no contributivos) y de solidaridad y adecuación de las pensiones públicas. El nivel contributivo mantendría una financiación mixta (cotizaciones, principal, e impuestos complementaria interna), mientras que el nivel no contributivo tendría una exclusiva financiación a través de impuestos. La última reforma acordada en el proceso del Pacto de Toledo no pretende en sí un cambio de modelo del sistema de financiación de reparto de las pensiones públicas, dejando al régimen de capitalización para los instrumentos de previsión privada (que en cuanto tales no son Seguridad Social). *Rectius*: Cualquier modelo legal de Seguridad Social tiene que respetar el contenido esencial del derecho a la Seguridad Social *ex* artículo 41 -el cual constituye un límite infranqueable para una revisión *in peius*- en necesaria interpretación conforme a los artículos 10.2 y 93 a 96 del texto fundamental.

4. En este proceso se mantienen la opción de apostar por el mantenimiento del modelo vigente de sistema global de pensiones (público y privado) con elementos de revisión no paramétricos o sistémicos. Lo que implicaría el rechazo hacia una transición hacia el modelo de "cuentas nocionales". Las "cuentas nocionales" derivan hacia un régimen de capitalización individual que rompe con el principio de solidaridad e importa para nuestro país un modelo foráneo que está enmarcado en una lógica redistributiva distinta y más amplia (en lo relativo a la "política de rentas") y dentro de una cultura jurídica diversa a la lógica de la Seguridad Social de nuestro país. Sin olvidar que en nuestro modelo constitucional es responsabilidad de los poderes públicos mantener (lo que implica una garantía constitucional cuya efectividad última pesa sobre los poderes públicos, no que no recae exclusivamente sobre los sujetos protegidos, vincula con el artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada) pensiones públicas suficientes y adecuadas (artículos 41 y 50 de la Constitución, en relación con el estándar de garantía multinivel de los derechos de Seguridad Social).

5. Se rechaza la revisión cualitativa -opción rupturista- del modelo en la dirección de una transición ordenada y paulatina hacia un sistema de cuentas individuales nocionales de contribución definida, en la que se exigirá la ampliación del período de cálculo de la base reguladora de la pensión a toda la vida laboral, la igualación de la tasa de acumulación de los derechos de pensión en función de las cotizaciones realizadas y la aplicación individual del factor de sostenibilidad.

6. Los planes y fondos de pensiones deben seguir siendo un mecanismo complementario de carácter voluntario.

   En efecto, no cabe ninguna duda de que en la actualidad cobra mayor fuerza la idea de la interrelación entre el sistema público y obligatorio de protección y los mecanismos privados (entre ellos los planes), trasladándose este aspecto a la propia configuración del modelo de protección social global. Ello comporta la transformación de los sistemas de pensiones en sistemas mixtos con una clara influencia entre los dos mecanismos, públicos y privados. Se impone, por tanto, en el diseño global del sistema de previsión una referencia conjunta a la protección social pública y a la protección social privada, como modo de anudar las dos finalidades preferentes en el Estado del bienestar, es decir, el mantenimiento de un nivel público en régimen de reparto y la configuración de un nivel privado en régimen de capitalización estricta. De este modo, la reformulación de los sistemas de pensiones debe atribuir a los instrumentos de previsión voluntaria de carácter privado un papel más integrativo en el cuadro protector global.

   Por tanto, se asiste hoy al diseño de un sistema de protección social mixto, público y privado, de carácter integrador, en el que los planes y fondos de pensiones, junto con el resto de los mecanismos de previsión voluntarios, están llamados a desempeñar un papel fundamental. Ahora bien, el problema

con el que se encuentra el legislador es la diversidad de opciones con las que cuenta a la hora de combinar el elemento público y privado de protección. Lejos quedan ya las propuestas maximalistas de reforma del sistema de financiación de las pensiones, especialmente las enunciadas en el famoso documento del Banco Mundial, "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" (1994, reiterado en otros documentos posteriores), de modo que el proceso de reforma social podría adoptar diferentes enfoques en función de la realidad de cada país, pero, en definitiva, todas las estrategias pasarían por la cooperación entre el sector público y privado en la tarea de garantizar que las personas estén aseguradas públicamente frente a los riesgos previsibles y, al mismo tiempo, hagan también provisión privada para su jubilación.

Aceptada la necesidad de la interrelación entre ambos sistemas, público y privado, se podrían apuntar dos tendencias reformadoras: la estrictamente complementaria y externa al pilar profesional, fuertemente incentivada fiscalmente y de naturaleza voluntaria, y aquella otra de carácter mixto en la que se distinguirían dos componentes dentro del sistema público contributivo y obligatorio, uno de reparto y otro capitalizado. Sin duda alguna, resultan loables los planteamientos de reconstrucción de los sistemas estatales de pensiones como fórmula de redistribución del riesgo a través de la incorporación de un pilar de carácter mixto, donde un porcentaje de las aportaciones se destine a un fondo capitalizado. En favor de esta tesis se ofrecen argumentos nada desdeñables, desde la incorporación de mayores dosis de garantía al sistema al combinar dentro de un mismo pilar los dos instrumentos financieros, a la unidad de actuación que lo caracterizaría, dado que las políticas de empleo irían vinculadas a la extensión de la cobertura del sistema de pensiones. Al mismo tiempo, se produciría una redefinición ideológica del papel del Estado y se posibilitarían nuevos canales de participación de los ciudadanos, tanto en forma individual como colectiva.

Pero, al lado de estas razones en favor de una mayor presencia de la capitalización, conviven importantes riesgos en las propuestas reformadoras. En lo que respecta a los países latinoamericanos, se han puesto de manifiesto importantes deficiencias, que van desde un efecto redistributivo claramente regresivo a un descenso de las tasas de cobertura. Además, la combinación reparto/capitalización que propugnan las reformas europeas supone la incorporación al sistema público de carácter colectivo y redistributivo de una lógica netamente individualista, al valorar el esfuerzo de cotización con las prestaciones, de modo que convivirían en el interior del sistema de protección profesional y contributivo principios y valores distintos según cada método de financiación. Precisamente, al institucionalizarse el individualismo en el marco general de las pensiones obligatorias e internas al sistema, debería tenerse en cuenta de qué modo se van a hacer compatibles la equidad social, propia del método de reparto, con la equidad individual

de las fórmulas de capitalización. La defensa exacerbada de la combinación reparto/capitalización en el pilar profesional en razón del argumento de la dispersión del riesgo no debería hacernos olvidar que se trata de un aspecto mucho más complejo de lo que parece, ya que las pensiones privadas capitalizadas no siempre logran el objetivo de la diversificación del riesgo e, incluso, suelen introducir riesgos adicionales.

Por todo ello, a nuestro juicio, debe seguirse apostando porque los planes y fondos de pensiones sean un régimen voluntario y complementario del sistema público y obligatorio de protección. Debe descartarse, por tanto, un modelo de protección social dividido en dos grandes bloques, organizado uno de ellos como público y otro como privado, ambos igualmente obligatorios, basado el primero en la solidaridad intergeneracional y soportado el segundo en el ahorro individual capitalizado.

La idea fuerza es la colaboración institucional y normativa entre el sector público y el privado en la tarea de garantizar que las personas estén aseguradas públicamente frente a los riesgos previsibles y, al mismo tiempo, hagan también provisión privada para su jubilación con carácter complementario.

7. Garantizar una mayor universalización en su cobertura. En tal sentido es preciso que se elimine el requisito de antigüedad en los planes de pensiones del sistema de empleo. No tiene ningún sentido dada la transferibilidad de los recursos acumulados en los planes. El límite actual lo que hace es perjudicar a los trabajadores temporales y con empleo precario. También es preciso articular mecanismo de fomento legal de planes conjuntos para las PYMES, como de inmediato se indicará.

8. Para realizar ese objetivo de mayor universalización subjetiva, se debería reforzar legalmente la obligación de negociar colectivamente los planes de pensiones del sistema de empleo (o sistemas profesionales) a través de una legislación promocional. Esta es la dirección que va siguiendo el proceso de reforma legislativa. También para garantizar su mayor universalidad se podría imponer su establecimiento obligatorio y colectivamente negociado en empresas de determinado tamaño y promover de manera más incisiva los planes conjuntos para las pequeñas empresas. Para ello no debería producirse -en ningún caso- en detrimento de la cotización al Sistema de Seguridad Social. Es una propuesta que, ya conocida y planteada en sucesivas ocasiones, nunca ha concitado consenso y parece difícil que lo haga ahora, pero sin duda está de nuevo en los debates. Pero es rechazable porque incumple el compromiso del mantenimiento del Sistema de Seguridad Social incluido en el mandato constitucional *ex* artículos 41 y 10.2, que contiene el canon hermenéutico de remisión al artículo 12 de la Carta Social Europea, que dota a la Seguridad Social de un contenido esencial dentro del estándar multinivel de garantía de los derechos sociales fundamentales. En efecto, conforme al artículo 12 ("Derecho a la Seguridad Social") "Para

garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: 1 a establecer o *mantener* un régimen de seguridad social; 2 a mantener el régimen de seguridad social en un *nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social*; 3 a esforzarse por *elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social…*". Recordemos, aquí, que el Código Europeo de Seguridad Social (También con rango de Tratado Internacional) establece incluso un nivel superior de cobertura a lo establecido en el Convenio OIT, núm. 102, "Norma Mínima de Seguridad Social); y que España ha ratificado *ex* artículo 96 CE todos estos instrumentos normativos internacionales.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que conforme al artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) "La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente"; y el artículo 34.1 del mismo Tratado de la Unión Europea que constituye la CDFUE, establece que "La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales".

En esa dirección se inserta el Nuevo Pacto de Toledo de 2020 (que goza de un amplio consenso en nuestro sistema parlamentario y en el proceso de concertación social)[2]. Así la Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones; Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones; Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización (aunque se plantea en los términos siguiente: - Evaluación de la ampliación de la progresiva del período de cálculo de la base reguladora de las pensiones.- Evaluación de la ampliación del periodo cotizado exigible, por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora.- Resulta adecuado el mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización.); Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia; Recomendación 16: Sistemas complementarios (indicando expresamente que "Es necesario impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente").

[2] El 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado el "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo", como se puede apreciar el título es poco original, casi igual que el de 2011; se puede denominar instrumental, el "Pacto de Toledo 2020" (Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 19 de noviembre de 2020). En cuanto al origen del proceso de política del Derecho del llamado "Pacto de Toledo": El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión de 6 de abril de 1995, aprobó "Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán de acometerse" 3, más conocido como "Pacto de Toledo".

Importa aquí especialmente subrayar el punto de partida de la *Recomendación 16 del Pacto de Toledo de 2020*, que asume un modelo de sistemas complementarios de carácter voluntario y estrictamente complementario y no sustitutivo del sistema público, a saber: *"Recomendación 16. Sistemas complementarios*:

"Sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto, el artículo 41 de la Constitución ampara el desarrollo de sistemas complementarios *de carácter voluntario* que, en línea con los países de nuestro entorno europeo, se articulan como mecanismos de naturaleza mixta. En su dimensión económico-financiera, son instrumentos de ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y herramienta de inversión bajo tutela de los poderes públicos. Pero también tienen como objetivo *complementar -en ningún caso sustituir- las pensiones públicas*".

Consciente del insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, la Comisión reafirma su apuesta por impulsar su implantación efectiva, atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva, para lo que mantiene la recomendación de dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria. En esta línea, la Comisión subraya la necesidad de *impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo,* que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta. En línea con lo planteado por la AIReF en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020) deberá dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre dos aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: El establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuada con los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica; y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos.

El "tercer pilar" estará integrado por los mecanismos de ahorro individual (tercer pilar en el cual la lógica de protección social queda más diluida en que en el "segundo pilar" de pensiones profesionales donde queda realzada en términos de principios constitucionales (artículo 41 CE, en relación, aquí, con el artículo 37.1 de mismo cuerpo normativo fundamental) y de los que inspiran la regulación legal en desarrollo de las previsiones constitucionales. La gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores; de ello se desprende la necesidad de regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios.

Hay que tener en cuenta que aquí el último Informe del Pacto de Toledo aprobado en 2020 por el Congreso de los Diputados utiliza la noción amplia de Sistema global de Pensiones, que comprendería esos tres "pilares": 1. La Seguridad Social básico con pensiones suficientes y adecuadas. 2. Los sistemas privados colectivos profesiones (que no son Seguridad Social). 3. Los sistemas privados individuales (que tampoco son Seguridad Social. Entender lo contrario vulneraría frontalmente el artículo 41 CE.

La estrategia público (Seguridad Social) y privado (previsión o protección social complementaria) en las pensiones se inserta en las recomendaciones del instrumento de "derecho blando" (*soft law*) conocido como el llamado *Libro Blanco sobre las Pensiones* «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» (COM2012, 55 final), como acción comunitaria encaminada a la armonización y coordinación de las políticas de seguridad social que contempla el artículo 156 TFUE para la consecución del objetivo europeo de asegurar una protección social adecuada, en un marco de solidaridad intergeneracional. Todo ello partiendo del dato normativo de que la Unión Europea no tiene competencias sustantivas en materia de Seguridad Social, salvo el juego del principio de subsidiariedad (pero que no ha conducido, por el momento, a dictar normas sustantivas, en materia de Seguridad Social y dentro de ella en el subsistema de pensiones públicas). La Unión Europea sí asume competencias propias y directas respecto de la "coordinación comunitaria" de los sistemas nacionales de Seguridad Social a través de los Reglamentos de coordinación de 2004 y 2009.

De acuerdo con el *Libro Blanco sobre las Pensiones* (instrumento de "derecho blando", se insiste), la consecución de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros ha de lograrse conciliando tres objetivos; a saber:

- Hacer frente a las consecuencias del incremento de la esperanza de vida, recuperando el equilibrio entre el número de años de actividad laboral cotizada, respecto al número de años durante los cuales se percibe pensión de jubilación. - Remover los obstáculos a la movilidad de los trabajadores

que puedan derivar de las regulaciones internas de los sistemas de pensiones, incluidos los planes complementarios de pensiones. - Asegurar la adecuación de la cuantía de las pensiones. Estos tres objetivos marcados por el Libro Blanco no han variado sustancialmente durante el periodo 2011-2020, sino que han mantenido una línea de continuidad hasta hoy. Así lo confirma el Informe sobre Pensiones 2019 (Joint Paper on Pensions 2019. Ref.Ares (2020) 393902- 22/01/2020), elaborado conjuntamente por la Comisión de Política Económica y la Comisión de Protección Social -acogiendo las pautas y objetivos antes descritos- pone de relieve que los sistemas de pensiones europeos afrontan un doble desafío: seguir siendo sostenibles desde el punto de vista financiero y ser capaces de proporcionar a los europeos unos ingresos adecuados durante la jubilación. Literalmente se afirma que: «La adecuación y la sostenibilidad son las dos mitades de la ecuación de la política de pensiones: Para proporcionar a los pensionistas actuales y futuros un nivel de vida digno, los sistemas de pensiones deben establecerse de manera financieramente viable».

Y su diseño tendrá que contar críticamente con el "modelo" que realmente se está poniendo en práctica, a saber: el trazado en el *Libro Blanco sobre pensiones* de la Comisión Europea, que apuesta por un "sistema multipilar" a tres niveles o pilares (nivel de pensiones básico obligatorio; nivel de pensiones complementarias colectivas; y nivel de pensiones adicionales individuales), con el fomento explícito de los planes de ahorro privados complementarios de jubilación -colectivos e individuales-. En esta dirección se apuesta por la creación de un "producto paneuropeo de pensiones individuales como instrumento para reforzar la Unión de los Mercados de Capitales (como se percibe aquí se diluye la lógica de "lo social" en favor de la lógica de racionalidad estrictamente económico-financiera)[3]. Un producto promocionado y con garantías de portabilidad transfronterizas (Cap. III), en la lógica del "ejercicio de la libre prestación de servicios y libertad de establecimiento por parte de los promotores de PEPP y los distribuidores de PEPP". (sección 1 del Cap. III, "Libre prestación de servicios y libertad de establecimiento"), siendo bien visible el predominio de la lógica mercantil y económico-financiera sobre la lógica propiamente social de garantía de las pensiones.

9. Reiterando lo dicho anteriormente: No parece una política acertada el postular un incremento de las aportaciones de cotización de los trabajadores,

[3] Véase el Reglamento (UE) 2019/1238, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto Paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Por otra parte, la regulación comunitaria de los planes de pensiones privados está obligando a dictar normas de transposición en el ordenamiento jurídico interno. Por ejemplo, el RD-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicos. Resulta de sumo interés la lectura de la Exposición de Motivos de dicha Ley.

dados los bajos salarios (fenómeno acrecentado por la devaluación salarial que han propiciado las últimas reformas laborales). Por otra parte, la aportación en concepto de cotización de los empresarios es transferible en términos de costes hacia el consumo; a diferencia de la aportación del trabajador que recae directamente en una minoración actual y no transferible de su salario. De incrementarse, deberían destinarse finalística o teleológicamente a acrecentar el importante de las pensiones públicas, nunca de las privadas como defienden algunas entidades financieras interesadas en la transferibilidad de recursos de "lo público" en favor de los privados.

10. Debe darse prioridad a los planes de pensiones frente a otros mecanismos de previsión privados (señaladamente, frente a los seguros colectivos) y dentro de ellos a los planes del sistema de empleo. En esta dirección se sitúa la política de incentivos iniciada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

La última gran crisis económico-financiera (convertida en crisis política y en crisis de los niveles de empleo y de calidad de vida de la mayor parte de la población), que afecta a todas las instituciones financieras y, entre ellas, a los planes y fondos de pensiones, muestra una vez más que solo los sistemas de reparto permiten garantizar -efectivamente y con seguridad jurídico/económica- las pensiones para todas las generaciones. Ya hemos señalado que el método del Banco Mundial y de la OCDE atribuye un papel central en la provisión de pensiones al mercado. Esta política exige previamente reducir las prestaciones proporcionadas por los sistemas públicos de reparto. No obstante, cabe mantener el enfoque distinto que formalmente tiene nuestro modelo legal de planes y fondos de pensiones. Se plantea como un modelo complementario y no sustitutivo de las pensiones públicas (artículo1.2 del Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre).

Se ha de subrayar su crecimiento. El proceso de reforma ha sido dualista, pues se ha reformado el sistema público de pensiones y al mismo tiempo los sistemas privados. Ha existido una política de fomento de los planes de pensiones privados. En efecto, de 1,7 millones de partícipes en los planes de pensiones en 1995, se ha pasado a 10,6 millones en 2008, de los cuales el 82 % son de la modalidad individual. De este modo, críticamente, más que fomentar los planes colectivos (sistema de empleo), se han promovido los sistemas individuales, en los que predomina su condición de producto financiero-mercantil que se dirige, ante todo, a conseguir beneficios fiscales, pasando a un segundo plano su instrumentación como medida de previsión de una pensión futura complementaria de la pública. En este mismo sentido apunta, entre otras, la valoración que realiza el propio Banco de España en su Informe anual 2021, donde reconoce que en el ejercicio 2021 las aportaciones a los planes individuales se redujeron en casi un 40% "como consecuencia, principalmente, de la disminución de los incentivos fiscales concedidos a estos planes"[4].

[4] BANCO DE ESPAÑA. Informe Anual 2021. Banco de España, Madrid, 2022. pág. 172 disponible en https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf

Con todo, se ha podido apreciar que en España se dispone de un sistema complementario de régimen financiero de capitalización suficientemente asentado, con instrumentos de previsión social diferentes que cuentan con un marco jurídico propio. Este modelo de pensiones complementarias más o menos acabado desde el punto de vista legal ha propiciado una mayor presencia de los instrumentos que integran aquel en el sistema de protección social. El resultado de todo ello ha sido un lento pero progresivo crecimiento hasta ahora de las pensiones privadas. El patrimonio, por ejemplo, de los fondos de pensiones ha tenido una evolución positiva desde 1990, con tasas de crecimiento del orden de un 20 por 100. Por su parte, las reservas matemáticas de seguros han experimentado incrementos en la misma dirección.

No obstante, si lo que se pretendía, en línea con lo sugerido por el Pacto de Toledo, era desarrollar un sistema de pensiones complementarias que tendiese a generalizarse entre la población, este aspecto hoy en día no se ha materializado. La capacidad manifestada por estos instrumentos para generalizar coberturas de protección social ha sido limitada hasta ahora y sus perspectivas para los próximos años no son mejores[5]. Lo anterior se puede comprobar en la práctica a través de la incidencia que los instrumentos de Protección Social Complementaria tienen en el ahorro de los ciudadanos.

En efecto, la referencia a los sistemas complementarios de pensiones, ya sean del primer pilar como del segundo, remite a la capacidad de ahorro de una sociedad. Obviamente, dicha capacidad va a influir de forma notable sobre las posibilidades de crecimiento que pueden llegar a tener los mecanismos de previsión privados. En nuestro país, en la actualidad, la tasa de ahorro bruto de los hogares está ligeramente por debajo de los países de su entorno. Pero, es más, el ahorro que se destina en España a complementar las pensiones públicas es muy escaso, del orden del 15 por 100 del total del ahorro privado. El resto se destina fundamentalmente a depósitos (un 50 por 100) y un 25 por 100 en inversión directa. Las familias españolas siguen destinando casi el 80 por 100 de su ahorro a la inversión inmobiliaria (ahorro no financiero).

Junto a este factor estructural, esto es, la orientación del ahorro en nuestro país hacia los bienes inmuebles existe otro de carácter coyuntural que está provocando un estancamiento en el crecimiento de los instrumentos privados de previsión. Así, la crisis y, de forma especial, las políticas promovidas para enfrentarla (devaluación salarial, debilitamiento de la negociación colectiva, aumento del poder de dirección empresarial en materia de determinación de condiciones de trabajo y salarios, etc.) afectan negativamente a esta forma de retribución diferida. En buena lógica, si los salarios de los trabajadores en activo están sufriendo pérdidas de poder adquisitivo, la posibilidad de generar instrumentos de retribución diferida a través de la previsión social complementaria es, necesariamente, menor. Es uno más de los múltiples efectos negativos de las políticas de austeridad y depresión de la demanda interna que están provocando una distribución profundamente desequilibrada de los esfuerzos exigidos para afrontar la actual crisis económica.

[5] Comparten esta opinión, Aramburu, J. y Canals, A.: "La situación y el debate sobre la previsión social complementaria", *Ekonomiaz*, núm. 85 (2014), pág. 74.

Más allá de estos aspectos, lo cierto es que el desarrollo de los instrumentos de previsión privada en nuestro país se enfrenta a una serie de problemas desde hace bastantes años y que, reforma tras reforma de carácter parcial, no se logran solventar. El primero de ellos tiene que ver con la escasa y desigual implantación que los sistemas complementarios tienen en el ámbito laboral. Con respecto a su insuficiente presencia en el marco empresarial, conviene subrayar que en el caso de los planes de pensiones del sistema de empleo ello resulta decepcionante toda vez que, del total de 9 millones de partícipes, solo 2 millones lo son de planes de empleo, lo que no llega ni a un 10 por 100 de la población activa. A ello hay que añadir la inexistencia de compromisos por pensiones en las PYMES, donde trabajan la inmensa mayoría de los trabajadores. El proceso de exteriorización obligatoria de los compromisos de la gran y mediana empresa ha sido culminado con éxito. Sin embargo, no se ha producido un fenómeno paralelo en las pequeñas y medianas empresas, entre otros aspectos, porque nunca ha habido en este tipo de empresas compromisos por pensiones de la magnitud y extensión que tienen establecidos una buena parte de las empresas de mayor tamaño. Lo anterior, unido a la suspensión de aportaciones en las Administraciones Públicas, ha servido para que se generalice un cierto pesimismo en relación al desarrollo de la Protección Social Complementaria en el ámbito laboral, porque se tiene la sensación de que el sistema complementario de carácter colectivo ha tocado techo.

No solo cabe destacar la reducida tasa de cobertura de los instrumentos privados del segundo pilar, también en dicho ámbito resulta obligado referirse a su desigual grado de implantación. Como ya se advirtió, los sistemas complementarios se están concentrando en las empresas de tamaño medio y grande, referidas a determinados sectores, entre ellos el que se corresponde con la Administraciones Públicas, siendo anecdótico en el resto. Además, la distribución de patrimonio por persona es muy heterogénea, con unos pocos cientos de miles de trabajadores con unos importes que garantizan una verdadera previsión social complementaria y un gran número de trabajadores con unos ahorros testimoniales.

El segundo de los problemas es el referido al acceso de los ciudadanos a los sistemas de previsión social privados. En los instrumentos referidos al llamado "tercer pilar", el acceso a los mismos se ha producido hasta ahora más bien con el objetivo de reducir la factura fiscal que con la finalidad de establecer una herramienta de complementación de las pensiones públicas. En el ámbito del "tercer pilar", y en concreto en los planes de empleo, un obstáculo fundamental al desarrollo de la Protección Social Complementaria en el ámbito de las relaciones de empleo se produce con la exigencia de una cierta antigüedad en la empresa para el acceso al plan como partícipe. Ello supone dejar fuera de los sistemas complementarios de previsión empresarial a centenares de miles de trabajadores temporales.

El tercero de los inconvenientes que está presentando la Protección Social Complementaria tiene que ver con el creciente desequilibrio que se produce entre los instrumentos de previsión en aspectos como su cobertura, volumen de aportaciones/primas, patrimonio, derechos económicos o consolidados, rentabilidad, etc. En lo que respecta a la cobertura de las contingencias, el desarrollo de los instrumentos ha sido lógico: esto lleva al instrumento del plan de pensiones a protagonizar la cobertura

de la contingencia de jubilación, reservando a los contratos de seguros el papel más destacado en materia de contingencias de riesgos (invalidez y fallecimiento).

En el marco de los planes de pensiones de empleo, se destaca la creciente desigualdad que se produce entre los trabajadores, siendo el perfil de este un trabajador fijo de una gran empresa del sector energético o de telecomunicaciones, lo que supone excluir a la inmensa mayoría de la población. Entre planes de pensiones de empleo y planes de pensiones individuales las diferencias son bastantes acusadas, tanto en volumen de aportaciones y saldo medio de los derechos consolidados, mayor en los de empleo frente a los individuales. Las diferencias también se muestran en dos aspectos esenciales: de un lado, las comisiones de los planes individuales son mayores frente a los del sistema de empleo; por otro, la rentabilidad es mayor en los segundos.

Los desequilibrios entre el segundo y el tercer pilar de la Protección Social Complementaria son evidentes. En relación a los instrumentos del segundo, se ha paralizado la creación de nuevos planes y seguros colectivos en los últimos años. Por su parte, los planes de previsión social empresarial han tenido un escaso recorrido hasta ahora. Lo anterior contrasta con los instrumentos de previsión individual, que siguen con una tasa de crecimiento constante, aunque también con cierto estancamiento, pero incluso con una evolución positiva en los planes de previsión garantizados. Esto último debe conectarse con los cambios que se están produciendo en relación con la vocación inversora de partícipes y asegurados. La crisis económica había orientado a los inversores a contratar productos con vocación inversora en renta fija o productos que juegan una parte mínima en renta variable. Esta tendencia todavía es más nítida si se analiza la situación de los fondos garantizados que actualmente se encuentra en pleno auge.

El último de los problemas a los que se enfrentan los sistemas complementarios es el de garantizar que dichos mecanismos se comporten como auténticos sistemas de seguridad capaces de atender sus compromisos de previsión asumidos. En España, como en el resto de los países de la OCDE, los sistemas complementarios de capitalización se han orientado hacia el modelo de contribuciones definidas, lo que supone trasladar al partícipe el riesgo de las inversiones. Los factores financieros y económicos, entre ellos, la rentabilidad del fondo durante toda la vida activa, los gastos de gestión, los costes de seguros y rentas vitalicias, tipos de interés, tablas actuariales, etc., se convierten en decisivos a la hora de determinar el cálculo de la pensión de los partícipes, tanto o más que el esfuerzo de cotización de estos o del promotor del plan. La actitud de los gestores resultará fundamental no solo en la búsqueda de la mayor rentabilidad posible de los recursos invertidos sino también respecto de una eventual depreciación de los fondos. Precisamente, en una época como la actual, se ha podido comprobar la enorme volatilidad del valor de los derechos consolidados tanto en los planes de empleo como individuales simplemente por la inestabilidad de los mercados. Pero en años anteriores, siendo la situación económica propicia, se ha puesto de manifiesto una escasa rentabilidad de los fondos tanto del sistema individual como de empleo.

Aparte de los cuatro problemas señalados de forma muy breve, existen importantes sectores en nuestro país que consideran que los principales obstáculos al

desarrollo de las pensiones privadas son, de un lado, la elevada tasa de sustitución de las pensiones públicas y, de otro, la voluntariedad del modelo. Respecto a lo primero, se argumenta que las altas tasas de sustitución del sistema público han repercutido en el desarrollo del segundo y tercer pilar de previsión. En línea con los trabajos de la OCDE, se sostiene que a medida que aumenta el nivel de prestaciones del sistema público de pensiones, menor es el grado de participación en instrumentos de previsión privados colectivos o individuales.

En esta línea de pensamiento se considera necesario romper con modelo basado en la voluntariedad optando por hacer obligatoria la participación en sistemas de complementación privada de pensiones, sobre todo en el ámbito del segundo pilar. Para compensar la previsible disminución en términos porcentuales de la pensión pública, se aboga por la adhesión obligatoria a dichos sistemas, de forma que los españoles se puedan jubilar con dos fuentes de renta: una del sistema de reparto y otra del sistema de capitalización.

Se puede comprobar, así, que el reforzamiento de los sistemas complementarios pasa por la superación de los problemas que se han descrito brevemente, lo cual puede hacerse desde diversas opciones de política legislativa. Desde luego, cabe estar de acuerdo con gran parte de los autores que en la actualidad sostienen que el campo de acción de los sistemas complementarios se va a ensanchar como consecuencia del recorte de la acción protectora pública, más allá de que aquí se mantenga una posición crítica respecto a ese recorte o contracción del sistema público de pensiones. Este reajuste permite vislumbrar el siguiente paso en la reconfiguración del modelo de protección social en nuestro país: una reforma normativa de la Protección Social Complementaria con el fin de impulsar su desarrollo. Pues bien, ante la perspectiva de que la gran reforma en el futuro sea la de la protección social privada, conviene formular algunas propuestas.

Habría que volver a recordar, en primer lugar, el diferencial existente entre el salario previo a la jubilación y la pensión pública contributiva a la que se tiene derecho. Hay, en este sentido, suficiente margen para la intervención de la previsión social privada sin necesidad de reclamar un repliegue del sistema público y obligatorio. En este punto, resulta obligado insistir en la importancia que tienen los niveles salariales sobre el grado de desarrollo de los sistemas complementarios.

En segundo lugar, debe seguirse apostando porque los instrumentos de previsión social privados sean un régimen voluntario y complementario del sistema público y obligatorio de protección. Cuestión distinta es defender igualmente la introducción de elementos de obligatoriedad en la contratación o en la promoción de instrumentos de Protección Social Complementaria a través del mercado laboral, en línea con lo establecido en Nueva Zelanda a través del conocido como "*Kiwisaver*". En resumen, abogaríamos por el mantenimiento de un sistema de previsión ocupacional, de carácter voluntario y capitalización individual, pero con fórmulas de adhesión automática y libre desafiliación, con un acceso inmediato en el sistema desde el ingreso en la empresa, eliminando los períodos de espera (antigüedad o tiempo de servicios previo).

Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tienen que potenciar los mecanismos del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral. Es esta la tendencia reformista que siguen los países de nuestro entorno, con la cual se persigue la materialización de fórmulas de capitalización en los sistemas de protección social concertadas a nivel empresarial o sectorial. Para ello, y en línea con lo sugerido en el último Informe del Pacto de Toledo, habría que seguir avanzando por el cauce de la negociación colectiva como vía estratégica de generalización de la previsión social complementaria. Se debe seguir potenciando el papel de la negociación colectiva, muy especialmente en lo que se refiere a la instauración e implantación a través de ella de planes sectoriales o de promoción conjunta. Como se ha podido comprobar, estos planes tienen una nula o escasa presencia, pese a que los mismos presentan una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial (racionalización de costes para las empresas implicadas, comisiones más bajas de las entidades gestoras y depositarias, etc.). Se trata, por lo demás, de la mejor (cuando no la única) opción para que los planes de pensiones del sistema de empleo continúen creciendo dado el volumen de trabajadores pertenecientes a pequeñas y medianas empresas sometidos gran parte de ellos a convenios de sector.

La apuesta que se hace por fomentar la incorporación automática de los empleados a esquemas de capitalización que tengan su origen en la negociación colectiva no se acompasaría de modo adecuado con la posibilidad de que las empresas puedan cumplir con dicho cometido con el ofrecimiento al empleado de un instrumento del tercer pilar. No es esta la mejor opción si lo que se quiere es generalizar las fórmulas de previsión del segundo pilar. Por ello, consideramos una opción adecuada la creación de un fondo público en el que se puedan adscribir planes de empleo de reducida dimensión. En todo caso, falta concretar muchos aspectos sobre el mismo, especialmente todo lo relativo a su naturaleza, desarrollo y financiación.

El carácter preferencial que se le otorga a la vía ocupacional o colectiva frente a la individual en materia de previsión social obliga necesariamente a una diferenciación de los sistemas de empleo de los individuales. Los primeros nacen de la negociación colectiva y las aportaciones constituyen un "salario diferido" (en el sentido económico de la expresión; y no en el sentido estrictamente jurídico *ex* artículo 26 del ET) mientras que los sistemas individuales responden a decisiones de ahorro de aquellas personas con capacidad, por ello, en ocasiones constituyen un sistema de optimización fiscal cuando no un requisito impuesto por las entidades financieras para la obtención o mejora de las condiciones de los préstamos[6]. En base a lo anterior, se hace necesaria la

[6] Con independencia de nuestro LPFP y dentro del Derecho Económico y de la Competencia de la Unión Europea, resulta harto significativa la lógica de un típico sistema individual como el regulado en el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Ciertamente, la lógica "individualista" y "mercantil" de ahorro y de libertad de mercado de este "producto paneuropeo" es patente. Se entiende por "producto paneuropeo de pensiones individuales o "PEPP": un producto de pensiones individuales de ahorro a largo plazo, que ofrece una empresa financiera apta con arreglo al artículo 6, apartado 1, en el marco de un contrato de PEPP, y que suscribe con un ahorrador en PEPP, o una asociación de ahorradores en PEPP independientes

delimitación y separación de ambos sistemas en aspectos como los incentivos fiscales y los límites de aportaciones diferenciados, entre otros.

El sistema, además, debería orientarse hacia la percepción de las prestaciones complementarias en forma de renta. Debería abordarse la posibilidad del establecimiento de medidas correctoras que incentiven el cobro de las prestaciones en forma de renta. A nuestro juicio, lo más apropiado desde la perspectiva de esa función social que se le otorga a los planes de pensiones como es la de servir de complemento a la pensión de jubilación recibida desde el sistema público, es que se de preferencia a esa modalidad de cobro.

Por lo demás, el modelo de planes privados que se conformará en el futuro debe partir del hecho indubitado de que la adquisición y consolidación de derechos se produce de forma automática desde el momento que se efectúa la aportación. Ello impediría, por ejemplo, una introducción de porcentajes de adquisición de derechos consolidados de manera creciente o constante y lograr el 100 por 100 de los mismos después del transcurso de un determinado período.

Finalmente, el sistema complementario debería introducir suficientes dosis de flexibilidad con respecto a elementos como la posibilidad de realizar disposiciones de anticipadas de recursos bajo determinados requisitos y una eventual movilización de derechos económicos/consolidados entre diferentes instrumentos.

Si se observa atentamente estas reformas de una protección social complementaria que tenga una dimensión subjetiva más amplia y respete el carácter estrictamente complementario de los regímenes públicos de la Seguridad Social (artículo 41 CE) puede ser un instrumento que garantice el bienestar de los pensionistas (artículo 50 CE). Para esa combinación público-privado en el sistema de pensiones, el sistema público debe garantizar los principios de solidaridad intergeneracional, suficiencia prestaciones (pensiones públicas de calidad en cuanto al nivel de *desmercantilización* que satisfagan para los sujetos protegidos) y equidad prestacional. Ello no significa que los sistemas complementarios tengan un espacio vital marginal, pues siempre el nivel de cobertura de las pensiones públicas no será capaz de garantizar el cien por cien del promedio de las rentas de activos, por una parte, y por otra, porque los sujetos protegidos pueden desear -y estar en condiciones de poder hacerlo- una mejora complementaria o suplementaria de la protección dispensada por la cuantía de la pensión pública básica. Lo que no encuentra cabida en el bloque constitucional de regulador de las pensiones es la teoría de los "vasos comunicantes" (artículos 41, 50, en conexión con la cláusula de apertura hermenéutica *ex* artículo 10.2 y con los artículos 93 a 96 de la Constitución), en virtud de la cual las pensiones privadas se alimentan de los recortes crecientes en el nivel de suficiencia de las pensiones públicas (lo que conduciría a implantar un modelo residual de pensiones públicas y a la re-mercantilización de

en nombre de sus miembros de cara a su jubilación, con una posibilidad de rescate estrictamente limitada o nula a e inscrito de conformidad con el presente Reglamento". El Capítulo III del referido Reglamento (UE) regula la "Promoción y portabilidad transfronteriza del PEPP" en el marco de la libre prestación de servicios y libertad de establecimiento por parte de los promotores del PEPP y los distribuidores de PEPP.

espacios funcionales propios del sistema público). Este modelo de re-mercantilización partiendo de una deliberada insuficiencia manifiesta en la cobertura de la pensión pública para propiciar el acrecentamiento de la pensión privada de sustitución -no de complementación-, supondría una ruptura del modelo de suficiencia garantista que se opone frontalmente a la garantía constitución establecida en los artículos 41 y 50 CE y al estándar mundial multinivel al que reenvía o remite en vía interpretativa el artículo 10.2 CE (en relación con los artículos 93 a 96 de la Norma Fundamental). Es suficiente reparar, paradigmáticamente, en el contenido esencial de los derechos de Seguridad Social *ex* artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada de 1996 para verificar la ruptura del modelo garantista que ello supondría. La privatización parcial de ámbitos funcionales del sistema público de pensiones (sea por la vía de la privatización *explícita,* o sea por la vía de la privatización *implícita*) sería más un problema que una solución, entre otras cosas porque los proveedores de pensiones privadas no podrán ofrecer un sistemas de seguridad equiparable al que dispensa el sistema público (esta opción liberalizadora -propia de un discurso neoliberal- suele ocultar los costes reales de las pensiones privadas, por lo demás, poco seguras porque se enmarcan en una arriesgada lógica de financiarización del orden económico). Por lo demás, las personas mayores ostentan un derecho social a través de un régimen público de pensiones de manera que no tengan que "comprobarlo" como si fuera un artículo de comercio (provisión privada mercantil). La sostenibilidad social parte de la experiencia -y no solo de la convicción- de que los derechos relativos a la pensión pública no tienen por qué ser objeto de recorte necesario, por ser supuestamente "insostenibles". El sistema público de pensiones en el marco del Estado Social (que no debería convertirse, mutando su naturaleza, en un "Estado de Mercado" o "Estado de competencia económica") surgió y se consolidó después para resolver las insuficiencias intrínsecas del mercado y de los instrumentos de aseguramiento comerciales a través de la concepción/invención de los derechos sociales como verdaderos de "desmercantilización" material relativa de los modos de satisfacción de las necesidades sociales consideradas fundamentales.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORA Y DE "LEGE FERENDA" DEL MODELO LEGAL DE PENSIONES PÚBLICAS: LA PLANIFICACIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN CURSO. OBSERVACIONES SOBRE EL MODELO REFORMISTA Y LO QUE QUEDA POR HACER

En la Seguridad Social las reformas se insertan en un proceso de planificación dinámica del sistema. Así, las reformas de las pensiones se vienen enmarcando en un largo ciclo planificador (idea de planificación que, por cierto, siempre ha estado presente en la intrahistoria de la Seguridad Social y de su subsistema de pensiones) de varias fases, por lo demás las reformas de la Seguridad Social son, de suyo, de ciclo largo, pues exigen fases largas de adaptación para que el sistema pueda adaptarse a los cambios de las políticas del Derecho social de las pensiones, en nuestro caso.

Es manifiesto que todas las reformas previstas en el último Pacto de Toledo, y que se precisan en el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia, no pueden adoptarse al mismo tiempo, pues ello supondría una desorganización de todo el sistema que podría llegar a ser perjudicial. De aquí que se haya establecido un ritmo asumible de implantación de las reformas del sistema de pensiones públicas (como también las encaminadas a fomento selectivo de las privadas de acompañamiento complementario).

En una primera fase, y en otros cuerpos normativos, se incrementó la edad ordinaria de jubilación; se ha mejora el nivel no contributivo de la Seguridad Social (Ingreso Mínimo Vital); se ha recuperado la revalorización real de las pensiones públicas; se ha derogado el factor de sostenibilidad de la Ley 23/2013; se ha incrementado la aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social; se han establecido limitaciones a las jubilaciones anticipadas voluntarias; se ha operado un giro finalista y de modelo de las jubilaciones forzosas al amparo de convenio colectivo; se han reformado los sistemas complementarios fomentando los planes del sistema de empleo; se han abierto vías excepcionales a la compatibilidad pensión-trabajo; etcétera. Asimismo, se han abordado las reformas laborales -incompletas- que han tratado de mejorar el empleo en el sentido de favorecer su calidad (trabajo decente o digno), lo

que condiciona, a su vez, la calidad de la protección dispensada en el nivel contributivo del sistema público de pensiones.

Y en un segundo momento, se ha abordado el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional; la cotización de los trabajadores autónomos; la mejora de las pensiones mínimas; o la expulsión completa de lo extraño del sistema para depurarlo de lo que no es objetivo propio y específico del modelo contributivo o, en su caso, de la propia Seguridad Social (como la financiación de las políticas activas de empleo con cargo a cotizaciones internas, que son el soporte principal del sistema financiero de reparto). Gran parte de estas reformas, planificadas o programadas, de esta "segunda fase" se encuentran aún en desarrollo.

En cualquier caso, no puede obviarse que el proceso de reformas en el sistema de Seguridad Social no debe ser abordado como algo independiente o autónomo, como un "compartimento estanco". Antes al contrario, precisa de:

PRIMERO. Una política de pleno empleo de calidad y decente o digno para la persona que trabaja (artículo 40 CE en relación con el artículo 35 CE), compresiva de políticas activas de empleo dirigidas a las personas mayores (empleabilidad, protección frente al despido).

Esta es la dirección impulsada por la OIT y por la ONU en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la cumbre especial de las Naciones Unidas el 25 y 26 de septiembre de 2015 en Nueva York, cuyo Objetivo 8 tiene por finalidad "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y productivo y el trabajo decente para todos".

Un modelo de relaciones laborales (o de "mercado de trabajo" en el habitual lenguaje mercantilizador ya instalado) basado en la precariedad y en la competitividad por la reducción de costes es manifiestamente incompatible con la viabilidad/sostenibilidad de la Seguridad Social, y su subsistema de pensiones (cuyo eje es la pensión de jubilación). Y la experiencia de nuestro país lo confirma.

Se han de tomar en consideración los periodos de inactividad profesional o de actividad reducida para hacer posible que se palien las consecuencias en la protección social de las carreras de seguro inestables, interrupciones y las rupturas de la actividad profesional.

Finalmente, cabe poner de relieve que la sostenibilidad del segmento contributivo de las pensiones públicas exige un modelo de Derecho del Trabajo sustentado sobre un trabajo decente o digno que incorpore medidas que garanticen el poder adquisitivo de los salarios y que impidan las desvaluaciones salariales. De no ser así, la carrera de aseguramiento se verá mermada y las pensiones reflejarán la precariedad salarial con una reducción correspondiente de la cuantía de las pensiones contributivas. En este sentido, hay que poner en valor las medidas de incremento razonable de los salarios mínimos (legales y profesionales, esto es, los establecidos en la negociación colectiva) y las que restrinjan los supuestos de descuelgue o inaplicación salarial a la baja de los salarios mínimos profesionales establecidos en los convenios colectivos sectoriales o supraempresariales.

Toda devaluación salarial afecta al nivel cotización y se reproduce al tiempo en la calidad de la pensión contributiva. Especialmente esto es importante para las personas trabajadoras jóvenes muy afectadas por la precariedad laboral. Esto es necesario en términos de justicia social, pero también para mantener los equilibrios que le son inherentes al pacto intergeneracional entre jóvenes y mayores, que debe estar basado en los principios de solidaridad, equidad y seguridad jurídica (que incorpora la "confianza legítima").

SEGUNDO. Una adecuada política de envejecimiento, vejez y jubilación.

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, presentó un hilo conductor significativo: el objetivo de la prolongación de la vida activa, a través de incentivos consistente en el incremento de la cuantía de la jubilación por cada año trabajado. Y, al mismo tiempo que se apuesta por la demora de la jubilación, se endurecen los requisitos de las jubilaciones anticipadas voluntarias (o no forzadas) y de las jubilaciones forzosas al amparo de las cláusulas de los convenios colectivos.

Tras este objetivo hay una prioridad en el proceso reformista consistente en aproximar la edad legal y la edad real de jubilación. La salida o expulsión prematura o anticipada del mercado laboral está motivada, en lo principal, por el déficit e inadecuación del marco legal y por las praxis empresariales que apuestan por una reestructuración basada en la expulsión de las personas trabajadoras mayores a través de figuras de medidas de flexibilidad externa, relegando las potencialidades que podrían tener la utilización de medidas de flexibilidad interna (que utilizadas adecuadamente podría contribuir a que los despidos de los/as trabajadores/as mayores sean desalentadas, favoreciendo esa deseable prolongación de la vida activa y la aproximación de la edad legal de jubilación a la edad real de jubilación). En el plano institucional el modelo laboral debería promover las reestructuraciones a través de competitividad por la innovación, la calidad y estabilidad en el empleo, utilizando los mecanismos de flexibilidad interna disponibles por el vigente ordenamiento jurídico-laboral.

En esa perspectiva más amplia debe articularse una política más coherente e integral en relación a la mayor longevidad y la reducción de la tasa de natalidad. Esto implica no solo las medidas de fomento de la prolongación voluntaria de la vida activa (que tiene límites intrínsecos), sino también una política de familias, que nunca se ha tomado verdaderamente en serio en nuestro país, encaminada a establecer medidas públicas de conciliación y apoyo económico desde la natalidad hasta la emancipación de los jóvenes y su incorporación en el mercado de trabajo. Esto es tan importante para la sostenibilidad del sistema público de pensiones como para garantizar los equilibrios necesarios del pacto intergeneracional. Los apoyos no vendrán solo del sistema de Seguridad Social o de la protección de las situaciones de dependencia y de discapacidad vinculadas (estas últimas solo en parte) al envejecimiento demográfico, sino también de las políticas fiscales y de vivienda. Por otra parte, la compatibilidad trabajo-pensión tiene un recorrido muy limitado, porque implica superar la realidad tozuda de que la

inmensa mayoría de la población de edad avanzada no podrá ejercer este derecho de compatibilidad (la eficacia real quedará limitada a determinados grupos y actividades profesionales, como muestra la experiencia jurídico-social).

TERCERO. Tienen que incrementarse las políticas públicas de protección en el acceso y mantenimiento del empleo de las personas trabajadoras mayores.

Ello exige una mejora de los mecanismos de formación profesional ocupacional (mejora de capacidades y competencias) para que los/as mayores puedan adaptarse a las continuas transformaciones de los mercados y de las empresas. Actualmente esas mutaciones cualitativas están dominadas por un proceso de intensa digitalización de los procesos productivos. Por otra parte, el mantenimiento del empleo exige una reforma en profundidad de los instrumentos de tutela de las personas trabajadoras mayores contra el despido arbitrario del empleador, de manera que se considere legalmente despido nulo un acto despido de un/a trabajador/a mayor que no esté basado en una causa seria y razonable que justifique el despido. Ello implicaría introducir un apartado específico en el artículo 56 del ET ("Despido improcedente") para imponer en tal caso esa calificación jurídica de la decisión extintiva.

Significativamente, la protección frente al despido sí se ha producido respecto de quienes están declarados en situación de incapacidad permanente, total, absoluta o gran incapacidad (la antes denominada "Gran Invalidez"; tras la reciente reforma de 2025 "*Gran incapacidad*"), puesto que ahora el despido no puede ser automático. Por otra parte, la jubilación forzosa como causa de despido ha sido modificada y cambiada en su finalidad principal, pues con el modelo legal vigente lo que se propicia *ope legis* es la prolongación voluntaria de la vida activa.

Medidas plenamente normalizadas jurídicamente son ya las dirigidas a la incentivación de la jubilación demorada (actuando como elemento de fomento de la permanencia en el empleo de los/as trabajadores/as mayores).

CUARTO. Incremento las medidas legales que impidan las discriminaciones por razón de género en el ámbito laboral. Por lo que aquí más interesa ahora, las discriminaciones (directas e indirectas) en materia de salarios, puesto que, como se apuntó, la brecha salarial de las mujeres respecto de los hombres supone adicionalmente un detrimento de los derechos de pensión (y, en general, una reducción de las prestaciones públicas contributivas). A pesar de los importantes avances conseguidos en materia de igualdad en el trabajo y de oportunidades entre hombres y mujeres, tanto en España como en el resto de los países europeos, con carácter general sigue existiendo una destacada brecha de género laboral. Las causas subyacentes a estas diferencias son múltiples y complejas, si bien reflejan discriminación en razón al sexo y desigualdades relacionadas con la educación y el mercado de trabajo, tales como la segregación horizontal y vertical y la dificultad para conciliar vida personal, familiar y laboral y la desigual asunción de responsabilidades familiares y domésticas. Lo que, en definitiva, viene a influir en la elección de su carrera profesional, el uso del trabajo a tiempo parcial, las interrupciones de su vida profesional y, por tanto, en su carrera de seguro que, generalmente, son más cortas y económicamente menores. Y ante ello, el sistema debe dar una respuesta positiva en su toma en consideración.

El perfil de género del trabajo a tiempo parcial (fenómeno muy vinculado a feminización de las responsabilidades y cargas familiares) y su incidencia negativa en el derecho a la pensión ha determinado diversos pronunciamientos como la STC 88/2019, de 3 de julio, que declara inconstitucional la aplicación de un porcentaje de parcialidad al periodo de cotización a tiempo parcial, creado para mitigar los efectos de considerar el tiempo efectivo de trabajo en los contratos a media jornada. Y lo declara inconstitucional porque no mitiga lo suficiente ya que al final la pensión es de un importe menor que la de un pensionista a tiempo completo comparable (también sus horas de trabajo en la empresa son menores, pero eso no lo tiene en cuenta el Tribunal Constitucional).

El Parlamento Europeo está impulsando una estrategia al respecto, como se puede comprobar en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de junio de 2017, sobre "la necesidad de una estrategia de género en materia de pensiones" (2018/C 331/08. DOCE, 18-9-2018). En esta Resolución se constata que en la mayoría de los Estados miembros, las mujeres gozan de una menor cobertura que los hombres en las pensiones de jubilación y que están sobrerrepresentadas en las categorías de pensionistas más pobres e infrarrepresentadas en aquellas con mayores ingresos (apartado C) del Preámbulo), por lo cual pide a la Comisión Europea que, en estrecha cooperación con los Estados miembros, elabore una estrategia multidimensional para poner fin a la brecha de género en las pensiones en la Unión Europea (Apartado 1 de las Observaciones generales).

En este ámbito, una materia que se ha convertido en cuestión conflictiva con el TJUE es la del complemento de pensiones por brecha de género. Todavía no estamos, seguramente, en la última fase de este conflicto. Pero es importante señalar el esfuerzo del legislador en tratar de afrontar el problema realmente existe de la brecha de género. El RD ley 2/2023 de 16 de marzo, incorpora una mejora del complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 LGSS: además de la revalorización anual, ha sido objeto de un incremento del 10 por 100 en el período comprendido entre 2024 y 2025 (disp. trans. 1.ª RD-ley 2/2023, de 16 de marzo). No obstante, como se vio, la reciente STJUE de 15 de mayo de 2025 ha considerado que este complemento también colisiona con la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, aunque el tribunal no obliga a abonarlo a todos los hombres, ya que estima que no es discriminatorio que solo lo perciba uno de los progenitores, que será el que perciba la pensión de jubilación de menor cuantía, de modo que será el padre solo si es el que recibe la pensión de menor cuantía.

QUINTO. Familia, género y pensiones.

Un sistema de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional e instrumentalizado a través de un sistema financiero de reparto con cobertura de capital, como el nuestro, debe invertir en la infancia y, como se acaba de señalar, en políticas de género, porque ello mejorará la sostenibilidad y la equidad real del modelo de pensiones vigente. La mejora de la tasa de natalidad es un factor de sostenibilidad a largo plazo. Precisamente un "lastre" del sistema de pensiones es el envejecimiento

de la población. En un sistema de reparto es muy importante que esté equilibrada la población activa y la pasiva. Es necesario, pues, implantar políticas públicas de familia que favorezcan las decisiones libres de tener hijos/as.

En relación a ello, las políticas de igualdad, de conciliación y corresponsabilidad, tienen un valor en sí mismas para la emancipación de la mujer, pero adicionalmente pueden ser un eje vertebrador de la natalidad. Las políticas de familias en un sentido integral (que incluye prestaciones económicas familiares directas e indirectas, y derechos de conciliación), tomadas en serio, constituirían un auténtico cambio de paradigma en la cosmovisión de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Aquí encuentra un lugar importante la institución de las *rentas mínimas garantizadas* a nivel estatal y de carácter condicionado para familias sin recursos, que tienen una importancia social enorme, pero también de racionalización interna del conjunto de las prestaciones (incluidas las pensiones de jubilación) no contributivas y de las rentas mínimas de inserción o ingresos de ciudadanía de primera y segunda generación. Un sistema de rentas mínimas garantizadas dentro de la Seguridad Social no contributiva, al amparo del artículo 41 CE y atendiendo al reparto competencial posible *ex* artículo 149.1. 17ª CE (en el bloque constitucional reguladora del derecho de Seguridad Social que incluye al artículo 10.2 CE y que ha de ser interpretado necesariamente -*ius cogens*- conforme -"interpretación conforme", como se indicó anteriormente- a los textos internacionales reguladores de este derecho ratificados por España). Se trata de una medida compatible y complementaria con las medidas públicas encaminadas al pleno empleo de calidad y a alcanzar el trabajo garantizado a través del impulso del sector público y de la intervención y regulación del sistema económico (recuérdese lo establecido en los artículos 40 y 131 de nuestra Norma Fundamental). Esta institución de protección social no constituye una panacea por sí misma, pero si puede ser extraordinariamente útil en el marco de un "paquete" o bloque organizado de medidas de renovación del Sistema de Seguridad Social No Contributiva o Asistencial.

SEXTO. Jóvenes y Seguridad Social.

La Recomendación 17 *bis* del Pacto de Toledo de 2020 ("Juventud y Seguridad Social") es muy clara y plantea un objetivo básico: si queremos mantener un sistema de Seguridad Social de reparto es imprescindible recuperar la confianza o credibilidad en el sistema de las generaciones jóvenes y una medida clave consiste en mejorar las condiciones laborales que permitan eliminar las condiciones actuales de precariedad en la que se encuentra los y las jóvenes en nuestro país.

El problema se vincula, de manera palpable, con las cuestiones relacionadas con los equilibrios demográficos y en particular con el índice de natalidad, que se sitúa en niveles muy bajos en España. Ello deriva de un conjunto de factores muy complejos, comúnmente reconocidos en la doctrina, entre los cuales cabe destacar, las dificultades de acceso al empleo de los jóvenes (y ello determina que no se emancipen del hogar familiar); la precariedad laboral muy generalizada entre los jóvenes (como un elemento estructural de nuestros mercados de trabajo, que conlleva malas condiciones de trabajo y señaladamente, salarios bajos y con condiciones sensibles a la devaluación salarial ante circunstancias normalizadas de ajuste o reorganización empresarial); y un

elemento que siempre ha presidido la cuestión social en la larga duración, que no es otro que la falta de garantía de efectividad del derecho social a la vivienda (y no se trata solo del derecho de acceso a la propiedad, sino el encarecimiento de los alquileres o arrendamientos de la viviendas para los jóvenes). Con todo, se constata la persistencia de una realidad que desincentiva objetivamente la creación de una familia o unidad de convivencia con hijos/as.

Es verdad que también inciden, por supuesto, los factores culturales y cambios en los estilos de vida; pero estos, con ser importantes, no permiten explicar de manera principal las dificultades de las parejas para querer, y no poder por condiciones materiales, llevar a cabo su libre decisión responsable de tener hijos. Si no se afrontan este tipo de problemas, que en gran medida sí han encontrado soluciones adecuadas en los otros países europeos (especialmente los centroeuropeos), será muy difícil atajar el problema estructural del equilibrio demográfico, superando la tentación, tan extendida, del "determinismo demográfico". La demografía condiciona las políticas de familia o unidades de convivencia, pero se puede incidir sobre ella a través de políticas activas que atenúen o contrarresten los factores causales que determinan los desequilibrios demográficos.

En cualquier caso, hay que subrayar que las generaciones jóvenes están presentes, de manera expresa, en el Pacto de Toledo, uno de cuyos ejes e hilos conductores es el mantenimiento y revisión de los términos del pacto intergeneracional entre jóvenes y mayores, planteando un equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones; pero también incidiendo en reformas laborales que, superando la precariedad laboral juvenil, permitan carreras de aseguramiento que garanticen en el futuro pensiones dignas en términos de lógica contributiva y seguras en términos de confianza y que serán dispensados para cuando los jóvenes de hoy sean las personas mayores de edad avanzada en condiciones de pensionistas.

Es evidente que esta idea es contradicha si se parte de la premisa -no probada- de que será irreversible la reducción drástica de las tasas de sustitución de vector contributivo del sistema público de pensiones; y ello sería así porque la cuantía de la pensión debería estar relacionada con la esperanza de vida en cada momento o coyuntura histórica en el marco de referencia del sistema de pensiones. Tras este tipo de reflexiones neoliberales y re-mercantilizadoras de espacios funcionales del sistema público, preside una doble idea interrelacionada, a saber: la reducción de la intensidad protectora de la pensión pública en el nivel contributivo hasta alejarla ostensiblemente del promedio de rentas del periodo de vida activa, por un lado; y por otro, el establecimiento de un sistema de pensiones de cuentas individuales nocionales para incorporar al modelo normativo un sistema de capitalización complementaria para todas las personas trabajadoras (el sistema de reparto en la modalidad de cuentas nocionales es de contribución definida y no de prestación definida); lo cual vendría acompañado, a su vez, con una expansión por el lado de la iniciativa privada en las pensiones a través de la figura de los planes y fondos de pensiones privados "complementarios" (sic.).

SÉPTIMO. Los condicionamientos económicos de la sostenibilidad del sistema.

Es cierto que la sostenibilidad de las pensiones está condicionada económicamente, por supuesto. Ahora bien, no se olvide que la economía es objeto de regulación pública y en última instancia dependerá de una decisión política (de Política del Derecho social y económico) sobre la garantía del bienestar que una sociedad civilizada quiere dispensar a las personas mayores. Al tiempo es un problema, por un lado, de determinación de las posibilidades y equilibrios entre ingresos y gastos y, por otro, de la distribución siempre en economía de tales recursos (las rentas; en lo que metafóricamente suele denominarse "reparto de la tarta" en términos de PIB). La decisión jurídica y la decisión política están interrelacionadas y se condicionan mutualmente. Y este espacio decisorio para la política democrática es existencial y se halla efectivamente presente en el ámbito del sistema de pensiones públicas.

El Fondo de Reserva (la "hucha de las pensiones") es una medida complementaria insuficiente en sí misma, que introduce cierta lógica de capitalización colectiva en el sistema público de pensiones. Ha sido útil, pero insuficiente, como ha demostrado la experiencia de los últimos años (el Fondo de Reserva se ha ido agotando sistemáticamente). Pero esto no supone minusvalorarla en absoluto: el mismo MEI, en el primer elemento utiliza la estructura institucional finalista del Fondo de Reserva para garantizar el mantenimiento y estabilización financiera y social del sistema público de pensiones. Por tanto, esta medida de garantía reforzará el papel del Fondo de Reserva como instrumento de garantía de sostenibilidad de las pensiones públicas contributivas.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contiene el Componente 30 que supone asumir el compromiso de establecer un equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la sostenibilidad y adecuación social (la cual parte de satisfacer pensiones dignas, tanto en el momento genético de su concesión como en el momento dinámico del mantenimiento de su poder adquisitivo). Este Componente 30 del Plan recoge el MEI, que, junto con otras medidas, sustituye al non nato "Factor de sostenibilidad" de la Ley de 2013.

Respecto a la financiación a través de la cotización, hay que evitar el determinismo tecnológico (tanto como el demográfico y económico, vinculado a la competitividad de las empresas). En el caso de la economía digital se ha ido afirmando, sin dar pruebas de ello, que esta penalizaría -por sobrecarga- a las nuevas empresas digitalizadas y que la empresa digital se vaciaría de trabajadores/as. Ahora bien, el fenómeno no sería nuevo dada la experiencia de las empresas descentralizadas y con técnicas de subcontratación, es decir, que el empleo no desaparece, sino que se desplaza a otras empresas auxiliares, contratistas o subcontratistas de las "empresas digitales" (lo que se produce es un fenómeno más generalizado de externalización de la gestión indirecta de personas trabajadoras por distintos cauces jurídico-contractuales entre empresas y por empresas). Por otra parte, es perfectamente factible establecer cotizaciones sociales con cargo al empleo productivo realizado a través de la robótica o de la utilización de la Inteligencia Artificial.

Y en este sentido, resulta constatable también cómo se ha producido una creciente laboralización en una parte significativa de la "economía digital" [mal llamada "economía colaborativa", como antes se indicó] como es el teletrabajo y el trabajo en plataformas digitales.

OCTAVO. Garantía del principio de suficiencia y adecuación de las pensiones públicas.

Es decir, sostenibilidad de las pensiones contributivas y no contributivas. Partiendo una financiación "mixta" (un modelo que ya existe, está vigente) cabe decir que las pensiones contributivas tal como la conocemos serían inviables financieramente sin el mantenimiento (y en su momento actualización/incremento) de las cotizaciones sociales (con cargo a empresas y trabajadores). El Estado puede y debe aportar lo necesario para la garantía de las pensiones suficientes y adecuadas, pero esas aportaciones no pueden sustituir a las cotizaciones a riesgo de no garantizarlas, y relegando el sistema de Seguridad Social hacia una Seguridad Social asistencial de mínimos. Se dispone de un Derecho constitucional e internacional garantista de la suficiencia y adecuación de las pensiones públicas. Por lo demás, los artículos 40 y 50 CE dejan claro nítidamente que el mantenimiento de la Seguridad Social que garantice pensiones suficientes y socialmente adecuadas es responsabilidad de los poderes públicos, sin prejuzgar el régimen concreto de financiación.

No parece una política acertada el postular un incremento de las aportaciones de cotización de las personas trabajadoras, dados los bajos salarios (fenómeno acrecentado por la devaluación salarial que han propiciado las últimas reformas laborales y la expansión del trabajo precario que ellas han propiciado). Así pues, el esfuerzo mayor debería incumbir a la parte empleadora, con ciertas medidas de adaptación a las pequeñas empresas, las cuales integran la mayor parte del tejido productivo de nuestro país.

Con todo, el sistema público de pensiones (en el que adquiere una especial centralidad la pensión de jubilación) se encuentra en un proceso de reformas permanentes de adaptación a los nuevos retos que se plantean en el siglo veintiuno (longevidad, incidencia de la revolución 4.0, cambios en las estructuras del mercado de trabajo y del empleo, etcétera). Y llámese la atención de que con, particular intensidad, es un proceso dirigido, planificado, y en gran medida consensuado; y, como todo intercambio político, se sostiene sobre equilibrios inestables y siempre nuevos. ¿Y qué significado tiene este proceso en el plano de la política del Derecho? La respuesta, que es compleja, reside en que, para mantenerse, el sistema institucional requiere de repensar dinámicamente nuestro contrato social implícito en el sistema público de pensiones. De lo contrario este sistema público no podrá sostenerse ni será adecuado socialmente; y entonces se impondrá la lógica del laberinto mercantilizador de la "acumulación por desposesión de lo público", en nuestro caso la provisión de las pensiones como expresión de una nueva "gobernanza" mercantilizada en la gestión de los riesgos sociales anudados a la longevidad. También, a partir de ese momento, la nueva gestión conllevará no solo hacer desaparecer la solidaridad del pacto intergeneracional de las pensiones públicas, sino su sometimiento a nuevos riegos financieros y a los derivados de una economía de

mercado tan inestable -y cada vez más imprevisible y sujeta a la incertidumbre- como los propios de un capitalismo financiero que convierte en secundaria la dimensión productiva del orden económico a nivel mundial. Es la, ya aludida, lógica de la financiarización de la economía y de la tendencia a la mercantilización de todas las cosas y relaciones sociales a modo de un agüero negro.

En concreto se apuesta por las siguientes reformas:

a) Un modelo de sistema de pensiones basado en el régimen financiero de reparto

Entre las opciones de reforma del sistema de pensiones se ha decidido el mantenimiento reformado del sistema de reparto. Consiste en perfeccionar el sistema de reparto reforzando su naturaleza contributiva, su eficiencia económica y solidaridad interna. Esta opción asume la existencia de sistemas privados de tipo "complementario" (una opción típicamente racionalizadora y de contención del gasto). Por el momento, la reforma racionalizadora y de contención del gasto se está movimiento en esta opción.

Por otra parte, el modelo financiero de reparto con la cobertura de capital y apoyo instrumental impositivo muestra que se puede conseguir realizar el pacto intergeneracional de solidaridad entre generaciones de jóvenes y mayores. La solidaridad es un principio constitucional. Hay que tener en cuenta, aparte de otras consecuencias negativas, que el paso de un sistema financiero de reparto a un sistema financiero de capitalización viene a suponer que son los ingresos del mercado de trabajo y su pretendida estabilidad los que garantizarían la sostenibilidad del sistema público de pensiones: el sistema conectaría las futuras pensiones a la capitalización de las cotizaciones sin más. Quienes no tengan ingresos suficientes en la jubilación se quedarían protegidos a través del nivel no contributivo del Sistema público de pensiones. Los/as jóvenes de hoy asumirían los riesgos de los mercados (sus crisis cíclicas, la inestabilidad de sus carreras laborales, etcétera), a diferencia de las personas mayores con pensiones de jubilación ya causadas y garantizadas por las cotizaciones de las generaciones que les han precedido. Ello supondría en sí una ruptura del pacto intergeneracional, provocando la inaplicación del principio constitucional de solidaridad en las pensiones y arduos problemas de quiebra del principio de confianza legítima de los jóvenes respecto al sistema público de pensiones.

b) Mejora sustancial de los ingresos del sistema

La necesidad de una racionalización interna del gasto y el impulso hacia la obtención de mayores fuentes de ingresos (y asimismo la actuación más decidida en la dirección del incremento de los ingresos). Las medidas de racionalización "interna" de los ingresos del Sistema de pensiones, podrían ser:

- Un aumento de las bases máximas de cotización; o bien el "destope" de las cotizaciones sin equivalencia o conmutatividad absoluta

durante la percepción de la pensión. Pero ese "destope solidario" solo sería parcial, porque al menos una parte significa debería destinarse a incrementar la pensión individual correspondiente; y la cantidad restante se distribuiría atendiendo a la lógica del principio de solidaridad. Al respecto, véase RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que modifica el apartado 3 del artículo 19 LGSS y sobre todo la introducción del artículo 19bis, sobre "cotización adicional de solidaridad" o cuota de solidaridad.

- Luchar contra el fraude en la recaudación y en la cotización y contra la economía sumergida. En este sentido habría que reforzar los mecanismos de supervisión y control integral a través de la acción conjunta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Inspección Tributaria.

- Perfeccionar y reforzar los mecanismos de recaudación ejecutiva utilizando todos los instrumentos técnicos posibles (incluidas las nuevas técnicas que permiten las tecnologías digitales disponibles).

- Excluir la financiación de lo que es "extraño" a la lógica (y finalidad) específica de la Seguridad Social (reducción de cotizaciones como supuesta medida de fomento del empleo y, en su caso, sustituirlas con cargo a fiscalidad general; tarifas planas…), dando cumplimiento efectivo a lo previsto en la Recomendación 6ª del Pacto de Toledo ("Las políticas de bonificaciones estarán condicionadas al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas"). Hay que eliminar, pues, las exenciones y reducciones (y las tarifas planas) en la cotización como medida de fomento del empleo con cargo a la Seguridad Social. Las cotizaciones sociales deben destinarse -en adscripción finalista- a las prestaciones públicas contributivas de la Seguridad Social. Habría que convertir las reducciones, tarifas planes y otras medidas análogas en bonificaciones.

- Cotización de las personas trabajadoras autónomas por los ingresos reales con implantación gradual, con equiparación a las bases medias de cotización del Régimen General.

- En ningún caso debe procederse a la rebaja de las cotizaciones sociales, a riesgo de que en caso contrario se ponga en grave peligro el futuro del sistema público de pensiones, es decir, el principio de seguridad inherente a la obligación que pesa sobre los poderes públicos de "mantener" el sistema de Seguridad Social *ex* artículo 41 CE, en su vertiente contributiva. Esa reducción de las cotizaciones daría lugar a una importante reducción de los ingresos

del sistema de Seguridad Social y, posteriormente, a la entrada en déficit del mismo, de forma que se justifique la futura reducción de las pensiones para mantener el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social.

La actuación a través de los ingresos (y no solo sobre la racionalización de los gastos del sistema) opera a través de dos instrumentos. Por un lado, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), y por otro, la acción legislativa mediante las leyes de Presupuestos para 2021 y 2022 (entre un haz más amplio de medidas encaminadas a la sostenibilidad de las pensiones públicas), que está estrechamente vinculada a aquel. Con ello no se desconoce la relevancia de racionalizar el gasto, pero ahora se pone el énfasis en los ingresos para garantizar la finalidad de protección social, para la cual se ha construido y se reforma dinámicamente el sistema público de pensiones. Si no se combina la racionalización del gasto con el aumento de los ingresos, al final la lógica del llamado equilibrio "interno" del sistema de pensiones se traduce una reducción de la cuantía de la pensión, como ha venido demostrando la experiencia práctica.

c) Progresar en la transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de la Seguridad Social.

No se debe olvidar que la responsabilidad última del mantenimiento (vale decir, sostenibilidad económica y social) de la Seguridad Social y de subsistema de pensiones públicas corresponde al Estado. En esa lógica de asunción efectiva del compromiso estatal se sitúa la Disposición adicional trigésima segunda de la LGSS, en la redacción dada por la Ley 21/2021.

d) Adecuación y viabilidad de las reformas a la política estratégica de coordinación de la Unión Europea.

Es harto significativo el diagnóstico y las recomendaciones que ofrecen las instituciones de gobierno de la Unión. Así, las distintas "Comunicaciones de la Comisión Europea" en materia de protección social y de racionalización de las pensiones públicas ofrecen un "programa" a seguir. Cualquier reforma alternativa debe tener en cuenta estas "directrices" (que acaban siendo imperativas desde el prisma del Derecho de la competencia) y se deberían establecer contando con el "factor político de la Unión Europea". Al respecto, conviene recordar críticamente que la Unión Europea no ha asumido, por el momento, competencias sustantivas en materia de Seguridad Social (no se han dictado normas *armonizadoras* en esta materia), tan solo de *coordinación* para hacer posible la libre circulación de personas en el mercado interior de la Unión. Pero, y he aquí el problema, las políticas económicas de control del gasto público (incluida, la llamada "regla de oro" *ex* artículo 135 CE) determinan y condicionan el gasto en prestaciones sociales.

No obstante, ello no ha impedido que a través de los compromisos adquiridos en virtud de la política y derecho de la economía de la Unión sí se condicionen

persuasivamente las decisiones de los Estados miembros, aunque se comprometen objetivos a través de cauces diversos por parte de los países miembros de la Unión Europea.

Más que paradigmático al respecto el Componente 30 (sobre "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo") del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presentado por el Gobierno español, el 27 de abril de 2021, que incluye un conjunto de medidas de reforma propuestas para garantizar ese objetivo de "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo" (y que han contado ya con el visto bueno y, en realidad, han sido aceptadas por la Unión Europea, aunque, es obvio, con el consiguiente sometimiento a los controles y mecanismos de supervisión establecidos por las instancias de gobierno comunitarias).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Izquierdo, R., Barrios Baudor, G, Sánchez-Urán Azaña, Y: *La protección social complementaria*, Madrid, Tecnos, 2005.

Aibar Bernad, J.: "La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Una comparativa entre Italia y España". *Revista de derecho de la seguridad social*. Laborum, núm. 41, 2024

Álvarez Cortés, J.C. (Dir.): *Trabajadores maduros y seguridad social,* Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2018.

Álvarez Cortés, J.C. (Coord.): *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Jornadas Andaluzas de DTSS, Monografías Temas Laborales, 2025.

Antón, A. (Coord.): *La reforma del sistema de pensiones,* Madrid, Talasa, 2010.

Aragón Gómez, C.: "La reforma de las pensiones en el RD Ley 2/2023, de 16 de marzo", *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 4, núm. 2, 2023

Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social: *Trabajo, edad y pensiones de jubilación. Comunicaciones del XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible* (III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la AESSS, Madrid, 17-18 de octubre de 2019), 2 Tomos, Murcia, Laborum, 2019.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social. El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, 2 Tomos, Laborum, Murcia, 2022.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*, 2 Tomos, Laborum, Murcia, 2023.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Informe 2/25 31 de marzo de 2025, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Opinión sobre la determinación del Índice Revalorización de las Pensiones 2015. Anejo 1 La fórmula de cálculo del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), paso a paso. Publicado el 25 de noviembre de 2014.

Azor Oliver, A.G.: "La transformación digital y su impacto en la financiación de la Seguridad Social española", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 10, núm. 1, 2025.

Barr, N.: "Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas", *Revista Internacional de Seguridad Social,* Vol. 55, núm. 2, 2002.

Blasco Lahoz; Cardenal Carro; Monereo Pérez (Dirs): *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Madrid, La Ley grupo Wolters Kluwer, 2008.

Camós Victoria, I., García De Cortázar, C. y Suárez Corujo, B.: *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa,* Murcia, Laborum, 2017.

Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2024.

Chabannes, M.: "De la jubilación flexible a la jubilación reversible. Análisis del Proyecto de Real Decreto para su aplicación y desarrollo", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 12, 2025.

Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025

Consejo Económico y Social. *Dictamen 12/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, aprobado en el Pleno ordinario del 16 de diciembre de 2021*.

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

Doménech Vilariño, R. y Meneu Gaya, R.: "La Reforma del Sistema de Pensiones de 2021 a 2023. Un Balance", *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, Vol. 4, núm. 2, 2023

Fernández Bernat, J. A.: *Los planes de pensiones del sistema de empleo,* Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2007.

Fernández Prol, F. y Vaquero García, A.: "Revalorización de pensiones y mantenimiento del poder adquisitivo: Análisis en clave jurídica y económica", en *Temas Laborales,* núm. 163, 2022.

Ferreras Alonso, F.: "Cambio demográfico y pensiones de Seguridad Social", Fundación Alternativas, Documento de Trabajo núm. 161, 2010.

Ferreras Alonso, F.: "Sistema público de pensiones: su adaptabilidad es su seguridad", Madrid, 2013.

Fuente Lavín, M. de la: *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares, 2006.

Gallego Losada, R.: *El dilema de las pensiones en España,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

García Pérez, J.: "La jubilación de la generación *baby boom*: una realidad coyuntural", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 24, 2020*.

García Romero, B. y López Aniorte, M.C. (coord.): *La reforma de la pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Gómez Salado, M.A., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M., González Cobaleda, E. (Dirs.) *et altri*: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*, Montes Adalid, G.M., Aguilar Segado, C.D. (Coords.), Castro Medina (ed.), Murcia, Laborum, 2024.

González Ortega, S. y Barcelón Cobedo, S.: *El Ingreso Mínimo Vital (Comentario al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo),* Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2020.

González Ortega, S. y Barcelón Cobedo, S: "El Real Decreto-ley 2/2023: las reformas en materia de ámbito subjetivo, prestaciones y sostenibilidad del sistema", *Trabajo y Derecho*, núm. 105, 2023.

Gutiérrez Bengoechea, M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en un Estado del Bienestar Social", en *E-Revista Internacional de Protección Social,* núm. 2, 2017.

Gutiérrez Bengoechea, M.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis Tributario y Laboral,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Hernández de Cos, Jimeno y Ramos. El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. Banco de España. 2017. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf

Hierro Hierro, F.J. (Dir. y Coord.): *Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020),* Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters&Aranzadi, 2021.

Hierro Hierro, F.J: A vueltas sobre la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones: una aproximación al informe "Proyecciones del gasto público en pensiones España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 271, 2024

Hierro Hierro, F.J.: "Incentivos al retraso de la salida del mercado de trabajo fórmula (¿acertada?) para garantizar la sostenibilidad del régimen público de pensiones", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 72, 2025

Illueca Ballester, H. (Dir.): *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social,* Gutiérrez de la Peña, M.S., López Insua, B.M. (Coords.), Laborum, 2022.

López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. (eds.): *El Estado del Bienestar: Modelos y líneas de reforma*, Alzira, Germania, 2005.

López Gandía, J.; Llobera Vila, M., *La jubilación parcial y el contrato de relevo tras la reforma de 2024*, Bomarzo, Albacete, 2025

López Gandía, J: *Las reformas legislativas en materia de Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002

López Insua, B.M.: "Los planes de pensiones a debate tras la reforma del Pacto de Toledo", en *Revista de Derecho Social,* núm. 98, 2022.

Maldonado Molina, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

Maldonado Molina, J.A.: "El Derecho de la Seguridad Social de la mujer", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Coords.): *Género y derechos fundamentales,* Granada, Comares, 2010.

Maldonado Molina, J.A.: "Las medidas de jubilación y las políticas activas en general", en VV.AA.: *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional,* Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/Aranzadi, 2015.

Maldonado Molina, J.A.: "El factor de sostenibilidad en Europa y en España", en *E-Revista Internacional de la Protección Social,* núm. 1, 2018.

Maldonado Molina, J.A.: "Revalorización de pensiones y actualización de topes y cuantía de las prestaciones", en VV.AA.: *Las reformas laborales y de Seguridad Social para 2019. Estudio sistemático del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo; y normas concordantes,* Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs.), Ortiz Castillo, F. (Coord.), Murcia, Laborum, 2019.

Maldonado Molina, J.A.: "The predominance of a «strong» economic over a «weak» social constitution: The legacy of the financial crisis in Spain", en *European Welfare State Constitutions after the Financial Crisis* (Editors Becker y Poulou), Oxford, University Press, 2020.

Maldonado Molina, J.A.: "Discriminación indirecta *vs.* sostenibilidad del sistema. La imposible jubilación anticipada voluntaria de las empleadas del hogar. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de enero de 2021, asunto C-843/19", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Centro de Estudios Financieros*, núm. 457, 2021.

Maldonado Molina, J.A.: "El envejecimiento activo como paradigma y sus efectos en la decisión de jubilarse. El caso español", *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2022- Dossiê Demetrio de Falerio y la sociedad de envejecimiento- Coordenação Dr. Alejandro Klein, 2022. DOI: 10.12957/rqi.2022.67288

Maldonado Molina, J.A.: "Fecha de efectos del complemento por maternidad (al varón). Una revisión de doctrina judicial", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Centro de Estudios Financieros*, núm. 466, 2022.

Maldonado Molina, J.A.: "Los primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la fecha de efectos del complemento por maternidad reconocido a los hombres", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 32, 2022.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 30, 2022.

Maldonado Molina, J.A.: "Las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios colectivos", *Temas Laborales*, núm. 161, 2022

Maldonado Molina, J.A.: "Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Centro de Estudios Financieros*, núm. 467, 2022.

Maldonado Molina, J.A.: "La Seguridad Social como mecanismo para la inclusión social", en Blázquez Agudo (Coord.), *Tratado de Economía de la inclusión. El reto de la desigualdad y la vulnerabilidad social*. Fundación Mutualidad Abogacía, La Ley, Madrid, 2023.

Maldonado Molina.: "El controvertido complemento por maternidad (por aportación demográfica): un repaso de las principales cuestiones debatidas judicialmente" Revista *Trabajo y Derecho*, núm. 105, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la base reguladora de la jubilación y el destope de las bases de cotización y de las pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Centro de Estudios Financieros*, núm. 473, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?" *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Centro de Estudios Financieros*, núm. 475, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "La jubilación demorada, ¿medida orientada al envejecimiento activo o a la sostenibilidad del Sistema?, en VV.AA., *Sistemas de pensiones y solidaridad intergeneracional*. Seminario Ageingnomics 2023. Fundación Mapfre, Madrid, 2024.

Maldonado Molina, J.A.: "La jubilación demorada", en *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social. Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza* (Coords. Monereo Pérez y Moreno Romero), Laborum, Murcia, 2024.

Maldonado Molina, J.A.: "La pensión de jubilación tras las últimas reformas", *Revista digital CEMCI* número 62, abril-junio de 2024.

Maldonado Molina, J.A.: "Las personas de edad avanzada en las relaciones laborales", en *Temas Laborales*, núm. 180, 2025.

Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C.: *Una reinvención sistémica de la Seguridad Social: reformas legales y reinterpretaciones judiciales de diligencia debida para corregir sus brechas de género*, Bomarzo, Albacete, 2023

Molina Navarrete, C.: "La seguridad social y su dinamismo reformador en perspectiva de género: el derecho a prestaciones correctoras de la inequidad", *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 52, 2021.

Molina Navarrete, C.: "Protección multinivel e igualdad de género en el Derecho de la Seguridad Social: más allá del derecho al desempleo de las «Kelly de hogar»" *Diario La Ley*, núm. 10028, 2022.

Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas: entre suficiencia y sostenibilidad financiera*, La Ley, Madrid, 2022

Molina Navarrete, C.: "El complemento por aportación demográfica: dislate legal de incesante conflictividad judicial aun después de derogado («no muerto»): con ocasión de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 749/2022, de 31 de octubre, y de Extremadura 733/2022, de 31 de octubre" *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 472, 2023.

Molina Navarrete, C.: "El Tribunal de Justicia reniega de las acciones positivas sexuadas para reducir la brecha de género en pensiones ¿Adiós al complemento «made in Spain»?", *Diario La Ley*, núm. 10730, 2025

Molina Navarrete, C. y Villar Cañada, I.M.: *Industria 5.0, transición ecológica y pilares de las pensiones: del ingreso mínimo vital a la nueva previsión social profesional.* Centro de Estudios Financieros. 2022.

Molina Navarrete, C. y Villar Cañada, I.M.: "Paz social y nuevo paradigma de reformas del sistema público de pensiones: de la sostenibilidad financiera a la social". *Revista Estudios Iberoamericanos de Relaciones Laborales y Protección social*, núm. 15, 2023.

Monereo Pérez, J.L.: "Instrumentación jurídica e institucional de los Planes y Fondos de Pensiones (I y II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo,* números 40 y 41, 1989.

Monereo Pérez, J.L.: "Notas sobre la caracterización jurídica de los planes privados de pensiones (en especial de los planes del sistema de empleo)", *Temas Laborales*, núm. 16, 1989.

Monereo Pérez, J.L.: *Público y privado en el sistema de pensiones. Un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones,* Madrid, Tecnos, 1996.

Monereo Pérez, J.L.: "La política de pensiones entre Estado y Mercado", en Torres López, J. (Coord.): *Pensiones públicas: ¿Y mañana qué?,* Barcelona, Ariel, 1996.

Monereo Pérez, J.L: *Los planes del sistema de empleo,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

Monereo Pérez, J.L.: "El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados (I y II)", *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 88-89, 1998.

Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la seguridad social (Estudio del artículo 41 de la Constitución)". En *Comentario a la constitución socio-económica de España*, coordinado por Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N., 1425-1524. Granada. Comares, 2002.

Monereo Pérez, J.L.: "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante", en *RMTAS*, Número Extraordinario (2008).

Monereo Pérez, J.L. (Dir.): *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: Aspectos críticos,* Granada, Comares, 2010.

Monereo Pérez, J.L: "El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del pacto de Toledo", *Aranzadi Social, nº 15-10, diciembre 2010.*

Monereo Pérez, J.L.: "EREs, prolongación de la vida activa y edad de jubilación", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº Extra 1, 2010.

Monereo Pérez, J.L.: "La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo social y económico de 2011 y su desarrollo legislativo", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 25, 2011.

Monereo Pérez, J.L: *Ciudadanía y derechos de las personas mayores*, Granada, Comares, 2013.

Monereo Pérez, J.L.: "Diálogo social y reforma de las pensiones: ¿de las políticas de consenso sociopolítico al dirigismo político?", en *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica,* núm. 5, 2014.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a la Seguridad Social (artículo 12 de la Carta Social Europea Revistada)". *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Monereo Atienza, Monereo Pérez (Dirs.), Granada, Comares, 2017.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía internacional y europea de los derechos a la Seguridad Social y Asistencia Social", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet,* Barcelona, Atelier, 2017.

Monereo Pérez, J.L.: "Notas sobre la sostenibilidad económica y social de las pensiones en la perspectiva constitucional y legal. Propuestas de reforma", en *Derecho de las relaciones laborales,* núm. 2 (2018).

Monereo Pérez, J.L.: "Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social, *Lex Social. Revista de los derechos sociales*, 8(2), 2018.

Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Bomarzo, 2018.

Monereo Pérez, J.L.: *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada,* Albacete, Bomarzo, 2019.

Monereo Pérez, J.L.: Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, Nº. 448, 2020.

Monereo Pérez, J.L.: "El derecho social al ingreso mínimo vital". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, ISSN 0213-0750, núm. 158, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS* núm. 3, 2021

Monereo Pérez, J.L: "Los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 460 (julio 2021).

Monereo Pérez, J.L.: "El ingreso mínimo vital: Construcción jurídica de la institución y significación político-jurídica", en Villar Cañada, I.M., Vila Tierno, F. (Dirs.): *Renta mínima y democracia sustantiva: de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"*, U.Jaen Editorial, 2021.

Monereo Pérez, J.L: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis,* Murcia, Laborum, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea (Estudio independiente de los artículos 30, 12 y 13, en especial conexión con los artículos 1, 7, 11, 16, 26 y 31, que forman parte principal del grupo normativo regulador)", en Salcedo Beltrán, M.C. (Dir.): *La Carta Social Europea: Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo (Homenaje al Profesor José Vida Soria),* Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía de los derechos sociales de "desmercantilización" a las pensiones públicas", en Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M., Gómez Salado, M.A. (Dirs.): *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, Aguilar Segado, C.D., Montes Adalid, G.M., Castro Medina, R. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Monereo Pérez, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España: Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Barcelona, Atelier, 2022.

Monereo Pérez, J.L.: "La garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la Carta Social Europea". *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*. José Luis Monereo Pérez, Francisca Moreno Romero (Coords.), 2 Volúmenes, Vol. 1, Murcia, Laborum, 2024.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J.A.: *Planes y Fondos de Pensiones: propuestas de reforma*, Documento de Trabajo, Madrid, Fundación Alternativas, núm. 137, 2008.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J.A.*:* "Los planes y fondos de pensiones en el contexto de las reforma de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación?, *RGDTSS*, núm. 31, 2012.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J.A.*:* "El factor de sostenibilidad: ¿Un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?", en *Revista de Derecho Social,* núm. 62, 2013.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social,* Madrid, Tecnos, 2014

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Revalorización y actualización de pensiones: La STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* Nº. Extraordinario, 2016.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* Vol. 7, Núm. Extra 0, 2019.

Monereo Pérez, J.L y Fernández Bernat, J.A: *Los planes y fondos de pensiones: balance de situación u nuevas medidas de reforma del modelo legal tras la revisión del Pacto de Toledo*, Albacete, Bomarzo, 2021.

Monereo Pérez, J. L. y García Ninet, J. I. (Dirs.); Moreno Vida, Mª.N.; Vicente Palacio, A. (Coords.): *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, Comares, 2004.

Monereo Pérez, J.L., Guindo Morales, S.: "La discriminación indirecta en la forma de cálculo de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva de las mujeres trabajadoras con contrato laboral a tiempo parcial a propósito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: sentencia del Tribunal de Justicia 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18: Villar Láiz". *La Ley Unión Europea,* número 73, 2019.

Monereo Pérez, J.L., Guindo Morales, S.: "El derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva de los trabajadores contratados a tiempo parcial: el coeficiente reductor de parcialidad". *Revista española de derecho del trabajo,* núm. 228, 2020.

Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (Dirs.), Maldonado Molina, J.A. y Fernández Ramírez, M. (Coords.), *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada, Comares, 2015.

Monereo Pérez, J.L., López Insua, B.M.: "La protección social de la mujer trabajadora en una sociedad en transformación", en *Seguridad Social y tecnologías con perspectiva de género: prácticas y experiencias en el proceso de enseñanza y aprendizaje,* Ortega Lozano, P.G., y López Insua, B.M. (Dirs.), López Vico, S. (Coord.). 2023.

Monereo Pérez, J.L., López Insua, B.M.: "Medidas encaminadas hacia la adecuación social y la sostenibilidad del sistema público de pensiones", en Rodríguez Iniesta, G., Lasaosa Irigoyen, E. (Dirs.): *Derecho vivo de la seguridad social: VII Seminario Permanente de Estudio y Actualización AESSS-URJC, Madrid, 2022*, Murcia, Laborum, 2023.

Monereo Pérez, J.L.; López Insua, B.M.: *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social,* Murcia, Laborum, 2024.

Monereo Pérez, J.L., López Insua, B.M.: "La posición de la mujer ante el sistema de Seguridad Social: La brecha de género", en Rodríguez Iniesta, G. y Lasaosa Irigoyen, E. (Dirs.): *Derecho vivo de la Seguridad Social. IX Seminario Permanente de Estudio y actualización URJC-AESSS 2024,* López Insua, B.M., y García Gil, M.B. (Coords.), Murcia, Laborum, 2025.

Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A. (Dirs.): *La edad de jubilación*, Granada, Comares, 2011.

Monereo Pérez, J.L., Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral,* Granada, Comares, 2019.

Monereo Pérez, J.L., Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, Granados Romera, M.I., Fernández Bernat, J.A. (Coords.), Granada, Comares, 2021.

Monereo Pérez, J.L., Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Vida Fernández, A. y Muros Polo, A. (Coords.). Granada, Comares, 2023.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.ªN.: *Comentarios a la Constitución Socioeconómica de España,* (Dirs.), Granada, Comares, 2002.

Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.ªN. (Dirs.), *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Granada, Comares, 2003.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., y Moreno Vida, Mª.N. (Coordinares): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación,* Granada, Comares, 2008.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R., Moreno Vida, M.ªN., Maldonado Molina, J.A.; Fernández Ramírez, M.: *Manual de Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 2025.

Monereo Pérez; Moreno Vida; Maldonado Molina (Dirs.), *La brecha de género en pensiones*, Laborum, Murcia, 2025.

Monereo Pérez, J.L., Ojeda Avilés, A., Gutiérrez Bengoechea, M.: *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*. Murcia, Laborum, 2021.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. (Dirs.)(Maldonado Molina, De Val, Coords), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social,* 2 Tomos, Murcia, Laborum, 2017.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "La situación de la «Hucha de las pensiones». A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 5 (2015).

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Notas sobre las aportaciones del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, en el sistema de pensiones y en la jubilación forzosa", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 18 (2019).

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G: "El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 25, 4º Trimestre 2020.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Nuevas medidas de Seguridad Social relativas a la reducción de la brecha de género, reforma del Ingreso Mínimo Vital y otras a favor de determinados colectivos: a propósito del RD-Ley 3/2021, de 3 de febrero". *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 27, 2021.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "El acuerdo socio-político triparto de 2021: la recuperación de la concertación social en el proceso de reforma del sistema de pensiones". *Revista de derecho de la seguridad social*. Laborum, núm. 28, 2021.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: El trepidante proceso de reformas fin de año 2021 y esperanzador año 2022 para la garantía efectiva del derecho a la Seguridad Social. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 30, 2022.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: *La pensión de jubilación,* 2ª edición, Murcia, Laborum, 2022.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Luces y sombras del complemento de brecha de género: Complemento de maternidad de 1995 versus complemento de brecha de género de 2021". *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 31, 2022.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Ampliación de derechos de los pensionistas, reducción de la brecha de género y nuevo marco de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social: A propósito del cumplimiento legal de los hitos del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia". *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 35, 2023.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "El Ingreso Mínimo Vital: una valoración de su implantación: A propósito de las Opiniones de la AIReF y del impacto "sistémico" del IMV en el perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social". *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 36, 2023.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo acuerdo Político Social de 31 de julio 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras (Tránsito de la jubilación al trabajo-Incapacidad temporal e impulso de la colaboración de las Mutuas-Recuperación del sistema de "bonus" y del coeficiente multiplicador para trabajadores fijos discontinuos)". *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, núm. 40, 2024.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: Nuevos escenarios de la compatibilidad en las pensiones para 2025: Compatibilidad de las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente con el trabajo. A propósito del RD-Ley 11/ 2024, de 23 diciembre y de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre. (2025). *Revista de Derecho de La Seguridad Social, Laborum*, núm. 42.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., Trillo García, A.R.: *Ingreso mínimo vital en el sistema de protección social: estudio de su configuración y régimen jurídico*. 2ª edición (1ª 2020), Murcia, Laborum, 2021.

Moreno Gené, J., y Romero Burillo, A. (Coords.), *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

Moreno Fernández J.I.*: Las retribuciones en especie del trabajo personal en la Ley del IRPF*, Lex Nova, Valladolid, 1994.

Moreno Romero, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada, Comares, 2016.

Moreno Romero, F.: "De la compatibilidad a la incompatibilidad y viceversa: legislación inadecuada y espacio para la construcción jurisprudencial", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 27, 2021.

Moreno Romero, F.: "Los ingresos del sistema de Seguridad Social en el espacio de una reforma global y su concreción en el RD-Ley 2/2023", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. Extra 7, 2024.

Moreno Romero, F.: "El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito de la Seguridad Social y su renovación como elemento básico de nuestro sistema de reparto", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, 2025

Moreno Romero, F.: "«Si Mahoma no va a la montaña, la montaña va a Mahoma»: aprendamos de las decisiones judiciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de abril de 2025 (asunto C584/23)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 488, 2025.

Moreno Vida, M.N., López Insua, B.M., y Monereo Pérez, J.L.: *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo,* Murcia, Laborum, 2025.

Muñoz De Bustillo Llorente, R. *et altri*, "Evaluación del tercer pilar del sistema de pensiones: determinantes de las aportaciones voluntarias y sus efectos sobre el ahorro de las familias", Madrid, Proyecto de Investigación-MTIN, 2010.

Nicolás Bernad, J.A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 482, 2024.

Ojeda Avilés, A.: "Por un modelo normativo de Plan de Pensiones de Empleo", en *Trabajo y Derecho,* núm. 89, 2022.

Ojeda Avilés, A.: "Treinta años después del "Modelo Chileno" de Fondos de pensiones", en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet,* Barcelona, Atelier, 2017.

Péran Quesada, S., y Vila Tierno, F. (Dir.): *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa,* Albacete, Bomarzo, 2022.

Pérez Prado, D.: "La reforma del régimen de financiación de la Seguridad Social ¿Cambio de rumbo en la sostenibilidad de las pensiones?", en *Temas Laborales,* núm. 163, 2022.

Poquet Catalá, R.: "Sostenibilidad del sistema de pensiones: presente y futuro", en VV.AA., *Sostenibilidad y Derecho: una visión pluridisciplinar*, Marcial Pons, 2024,

Rodríguez Iniesta, G.: "Retos para garantizar el sistema de pensiones en España". *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. Extra 7, 2024.

Rodríguez-Piñero, M. y González Ortega, S: "La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario de su reforma", en VV.AA, *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

Ruesga Benito, S.M: "Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Nº23, 2020.

Sánchez-Rodas Navarro, C.: *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la Unión Europea y Monetaria y el Pilar Europeo de Derechos Sociales,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

Sánchez-Urán Azaña, Y; Aguilera Izquierdo, R: "La protección social complementaria en el marco del derecho a la protección social", en VV.AA, Sempere Navarro, A.V (Dir) y Martín Jiménez, R (Coord): *EL modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Sempere Navarro, A.V. y Fernández Orrico, F.J. (Dirs.): *Reforma y Modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/Aranzadi, 2012.

Serrano Pérez, F.; García Díaz, M. A. y Bravo Fernández, C., *El sistema español de pensiones*, Barcelona, Ariel, 2004.

Suárez Corujo, B.: *Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*, Valladolid, Lex Nova, 2003.

Suárez Corujo, B: "La protección social privada", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 29-30, 2012.

Suárez Corujo, B.: *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad,* Valladolid, Lex Nova, 2014.

Torres López, J. (Coord.): *Pensiones públicas: ¿Y mañana qué?*, Barcelona, Ariel, 1996.

Tortuero Plaza, J.L.: "Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma. Del compromiso político a la reforma legislativa", *Tribuna Social*, núm. 107, 1999.

Tortuero Plaza, J.L.: *La reforma de la jubilación (marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social)*. Thomson Reuters Aranzadi, 2012

Tortuero Plaza, J.L.: "Las claves de las reformas del sistema de pensiones y la ruptura del pacto intergeneracional", en VV.AA. *Crisis económica, reformas laborales y protección social, Homenaje al profesor Jesús María Galiana Moreno*, Universidad de Murcia, 2014.

Tortuero Plaza, J.L.: "La crisis económica y la reforma del sistema de pensiones: malos compañeros de viaje", en VV.AA. *El impacto de la gran crisis mundial sobre el derecho del trabajo y de la seguridad social su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014*. Atelier, 2014

Tortuero Plaza, J.L.: "La evolución de la Seguridad Social (1978-1995). El inicio de la modernización del Sistema en clave continuista", *RMTAS*, núm. 44, 2003.

Tortuero Plaza, J.L.: "La pensión de jubilación en el Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización (I y II)" *Aranzadi Social*, núms. 3 y 5, 2011.

Tortuero Plaza, J.L.: *La reforma de la jubilación (Marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad* Social), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/Aranzadi, 2012.

Tortuero Plaza, J.L.: "Los retos históricos del sistema de pensiones proyectados en tiempos de crisis económico financiera", *Áreas: revista internacional de ciencias sociales*, núm. 32, 2013.

Tortuero Plaza, J.L.: "Cómo, cuándo y qué reformar en la Seguridad Social", *Temas para el debate* número 225-226, 2013.

Tortuero Plaza, J.L.: "Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico", *Relaciones Laborales* número 5, 2014.

Tortuero Plaza, J.L.: "De nuevo, el sistema de pensiones como arma electoralista", *Temas para el debate* número 283, 2018.

Tortuero Plaza, J.L.: "Debate sobre el sistema de pensiones en España", *Revista digital CEMCI* número 39, 2018.

Tortuero Plaza, J.L.: "De la solidaridad intergeneracional al riesgo de fraude piramidal", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 429, 2018.

Tortuero Plaza, J.L.: "La visión racionalizadora de la complejidad normativa de la Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 3, 2021.

Tortuero Plaza, J.L.: "Retos y reformas en materia de pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 467, 2022.

Tortuero Plaza, J.L.: "Las pensiones del futuro y la cotización de los robotsun apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional", en VV.AA., *Efectos laborales, sindicales y de seguridad social de la digitalización*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

Tortuero Plaza, J.L.: "Lo que se ve y lo que no se ve en la reforma de la jubilación activa", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 12, 2025.

Tortuero Plaza, J.L.: "La pérdida de identidad de la jubilación activa y su vinculación dependiente con la jubilación demorada. El último eslabón del proceso reformador", en Cabeza Pereiro y Fernández Prieto (Coords.), *Trabajo y protección social. Colectivos prioritarios y situaciones crítica*, Albacete, Bomarzo, 2025

Tortuero Plaza, J. L. y Águila Cazorla, O. del.: "Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004.

Treu, T.: "Riforme o destrutturazione del *Welfare*", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, núm. 96, 2002.

Vázquez Mariscal, A., "La reforma del sistema de pensiones en Europa", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Derecho social Internacional y Comunitario)*, núm. 54, 2004.

Venturi, A: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.): *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones,* M. Á. Gómez Salado (Coord.), Granada, Comares, 2020.

Vila Tierno, F.: "La protección de los mayores frente a la carencia de rentas en un contexto de reformas por la sostenibilidad", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 61 (2022).

Vila Tierno, F.: «La jubilación demorada como instrumento en el diseño de la sostenibilidad de las pensiones». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8, 2026.

Villa Gil, L. E. de la: "El modelo constitucional de protección social", en VV. AA. (Sempere Navarro, A. dir.): *El Modelo Social en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Villar Cañada, I.M.: "Mujer y Seguridad Social en España. ¿La introducción de las nuevas tecnologías en el trabajo como un elemento más de discriminación por razón de género? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, nº 8, 2020.

Villar Cañada, I.M.: "¿Y qué hay de la brecha de género en el sistema de pensiones? Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18". *e-Revista Internacional de la Protección Social.* v-1., 2020.

Villar Cañada, I.M.: "La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos". *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, nº 459, 2021.

Villar Cañada, I.M.: "La reforma del modelo de gestión institucional como instrumento para la garantía de la sostenibilidad del sistema de seguridad social. La creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social". *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 33, 2022.

Villar Cañada, I.M.: "La reforma del sistema de pensiones. ¿Dónde queda ¿una vez más la dimensión de género?". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 468, 2022.

Villar Cañada, I.M.: "La última –por el momento– reforma del sistema público de pensiones en clave de género. La garantía de una protección suficiente como objetivo, también para las mujeres pensionistas". *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF,* núm. 477, 2023.

Villar Cañada, I.M.: "El concepto de «Industria 5.0», emergencia climática y sistemas de protección social". *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023.

Villar Cañada, I.M.: "El impacto tecnológico en el ámbito socio-laboral: ¿obstáculo u oportunidad para la sostenibilidad del sistema de pensiones?". *Revista Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 7, 2024.

Villar Cañada, I.M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial del sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 8, 2024.

Villar Cañada, I.M.: "El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Núm. Extraordinario 8, 2026.

VV.AA.: *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas. IX Congreso Nacional en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.

VV.AA.: *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas,* Frades, J. (Coord.), Madrid, Fundación Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011. http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/fflc-sistema-01.pdf

VV.AA.: *La reforma de las Pensiones en la Ley 27/2011.* VII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Ediciones Laborum, 2011.

VV.AA.: *Financiación del Derecho a pensiones públicas suficientes: alternativas sostenibles desde el lado de los ingresos,* Documento de Trabajo/Grupo de estudios sobre "pensiones suficientes, seguridad social universal y democracia", Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero, 2017.

VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre de 2019, Murcia, Laborum, 2019. En acceso abierto.

VV.AA.: *La Encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre de 2022, II Tomos, Murcia, Laborum, 2022. En acceso abierto.

Zubiri Oria, I.: *El futuro del sistema de pensiones en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

Publicación realizada en el marco del Proyecto PID2023-153014OB-I00 Protección social y trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE







ISBN 979-13-88025-59-4



Laborum
EDICIONES