



FUNDACIÓN JUSTICIA SOCIAL

INFORME “LA VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL”

José Luis Monereo Pérez - Catedrático DTSS. Univ. de Granada
Juan Antonio Maldonado Molina - Catedrático DTSS. Univ. de Granada
Isabel María Villar Cañada - Profesora Titular DTSS. Univ. de Jaén

Miguel Angel Tortosa - Coordinador de la Comisión de Investigación y
emisión de informes de la Fundación Justicia Social

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

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

1. INTRODUCCIÓN
2. EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO
 - 2.1. Incremento de la esperanza de vida
 - 2.2. Descenso de la natalidad. Su relativo impacto ante la inmigración
 - 2.3. La jubilación de la generación del “*baby boom*”
3. IMPACTO DE LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO EN LA FINANCIACIÓN. SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMÍA DIGITAL

II. MEDIDAS A ADOPTAR ANTE ESTOS RETOS

1. EL PACTO DE TOLEDO COMO HOJA DE RUTA
2. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
 - 2.1. Separación de fuentes de financiación
 - 2.1.1 Planteamiento general
 - 2.1.2. Los recursos generales del sistema de Seguridad Social y el principio de separación financiera
 - 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
 - 2.1.4. A modo de conclusión
 - 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
 - 2.2.2. Incremento de bases máximas de cotización. La cotización adicional de solidaridad
 - 2.2.3. Nuevas fuentes de financiación
 - 2.2.4. Lucha contra el fraude
 - 2.3. Reducción de gastos
 - 2.3.1. Reforzamiento del principio de contributividad. Sus límites frente al principio de solidaridad. El período de carencia
 - 2.3.2. Reforma de la edad de jubilación; Jubilaciones anticipadas; jubilación demorada
 - 2.4. Compatibilidad de pensiones y trabajo. El envejecimiento activo productivo
 - 2.5. El Fondo de Reserva
3. SOSTENIBILIDAD SOCIAL
 - 3.1. Revalorización de las pensiones. 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
 - 3.2. Suficiencia de las prestaciones. Mejora de la intensidad protectora. La nueva base reguladora de la pensión de jubilación
 - 3.3. Medidas en perspectiva de género

- 3.3.1. Planteamiento general. La igualdad de género en el sistema de Seguridad Social
- 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.
 - 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
 - 3.3.2.2 El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género
- 3.3.3. A modo de conclusión
- 3.4. Convergencia protectora de los regímenes del Sistema
 - 3.4.1. Planteamiento general. La estructura del Sistema de Seguridad Social
 - 3.4.2 La simplificación y convergencia del sistema de Seguridad Social como horizonte
 - 3.4.3 La homogeneidad entre los Regímenes de Seguridad Social
 - 3.4.3.1. La progresiva aproximación al Régimen General del Régimen Especial del Trabajadores Autónomos
 - 3.4.3.2 El proceso de homogenización del Régimen Especial de Funcionarios públicos civiles y militares
 - 3.4.4. A modo de conclusión
- 3.5. Juventud y Seguridad Social

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORA Y DE “LEGE FERENDA”: LA PLANIFICACIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN CURSO. OBSERVACIONES SOBRE EL MODELO REFORMISTA Y LO QUE QUEDA POR HACER

IV. BIBLIOGRAFÍA RECIENTE SOBRE LA MATERIA DE LOS *AUTORES* DEL INFORME

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema español de Seguridad Social, al igual que los del resto de países de nuestro entorno, se enfrenta a dos grandes retos. El primero, el 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, la transformación digital, que incide en nuevos modelos de trabajo y de producción, con evidentes consecuencias en orden a la financiación en tanto ésta siga gravitando sobre el empleo.

Frente a estos retos, el Sistema debe adaptarse. 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 del Sistema. Eso es un dato 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 es 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 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. Esto se contempla con el MEI, la cotización adicional de solidaridad, y la revitalización del Fondo de Reserva. Pero no será suficiente, estando previsto un aumento de las aportaciones presupuestarias, lo cual no debe contemplarse como una muestra del sistema, sino algo natural que ocurre en la mayoría de los países europeos. La autofinanciación del Sistema no es una línea imprescindible. En este sentido, dentro de la planificación del gasto público, es algo que los sucesivos gobernantes deberán tener como una prioridad. Sin duda, esto es un elemento de incertidumbre, ya que queda en manos del compromiso político de cada momento. No obstante, en tanto que en 2050 una de cada tres personas tendrá más de 65 años, sería suicida política y económicamente no dar prioridad al sustento de pensiones suficientes.

Las principales medidas a adoptar se resumen en los siguientes puntos:

1. Incremento de los ingresos, tanto los provenientes de cuotas como de aportaciones presupuestarias. Respecto del primero, 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 se ve necesaria una 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. Sin embargo, 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 es más equitativo

fomentar el retraso voluntario del cese, medida que además permite que sea cada individuo el que valore la posibilidad de continuar trabajando según sus circunstancias personales y 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). España no llegó a recogerlo para la edad. El *non nato* factor de sostenibilidad español se refería al importe inicial de la pensión, como es sabido. Y no se ve necesario incluirlo, ya que es más equitativo el fomento del retraso voluntario del cese de la actividad. En efecto, los tres tipos de estímulos previstos están empezando a dar resultados (España es de los pocos que prevé un premio a tanto alzado por demora de la jubilación, lo cual es una muestra de creatividad legislativa).

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 no se ve necesario aumentarlo.

La reforma de la base reguladora aprobada en 2023 garantiza un sistema de cálculo equilibrado entre contributividad y solidaridad. En 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 años los 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, Portugal. Pero en ocasiones no es absoluta, sino que se condiciona la compatibilidad con 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.

INFORME

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). Nos referimos a un fenómeno demográfico: el llamado envejecimiento poblacional. Y un fenómeno global como es la transformación digital, que incide en la tecnología, economía, 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 inviable* los Sistemas de Protección Social, sino más necesarios que nunca, imprescindibles, y en cuya solvencia tendrán mucho que ver los nuevos sistemas productivos, que aportan riqueza.

Para mantener un Sistema protector sostenible, hay que adecuar todas las instituciones protectoras a los efectos que en ella 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 abordar su cobertura 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. Recuérdesse 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”, 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 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 la 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 sus principales objetivos: 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 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 en la base reguladora implicará un incremento de gastos, desde luego en los próximos 20 años.

2. EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Bajo este concepto nos referimos 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 con los 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 demográfico 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*, 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^{1, 2}																				
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	81,5
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	78,9
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

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)

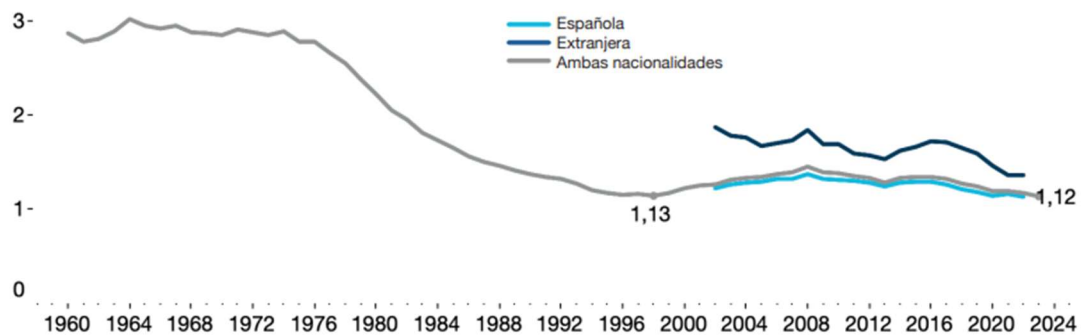
Año	Esperanza de vida al nacimiento	
	Varones	Mujeres
2013	79,9	85,5
2014	80,1	85,6
2019	81,4	86,7
2024	82,8	87,7
2029	84,0	88,7
2034	85,2	89,6
2039	86,3	90,5
2044	87,4	91,4
2049	88,4	92,2
2054	89,3	93,0
2059	90,3	93,8
2063	91,0	94,3

Fuente: I.N.E (*). Proyecciones de Población de España 2016-2066.

En esta variable, España va a la cabeza de los demás países de la Unión Europea, siendo el Estado con mayor esperanza de vida (tras el COVID-19 dejó de ocupar la primera posición, pero la ha recuperado) (si obviamos microEstados) (datos de Eurostat):

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, pero viven más años. En este sentido, el mito de que debe haber índice de fecundidad de 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:

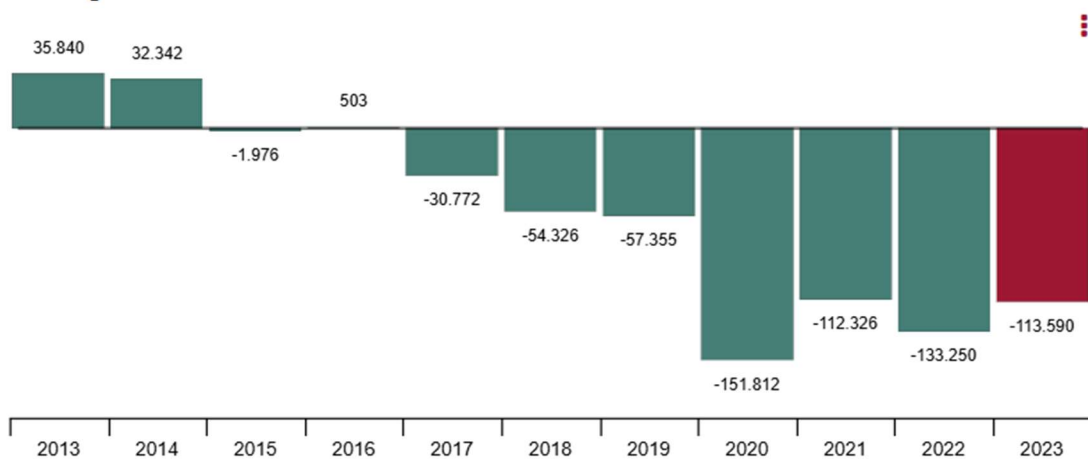
Número de hijos por mujer, por nacionalidad de la madre. España, 1960-2023



Actualmente España tiene un índice de fecundidad de 1,12, 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. 2013 - 2023



Sin embargo, la población española no deja de crecer, habiendo llegado en 2025 a los 49 millones de habitantes. Por tanto, 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, concluimos el análisis demográfico insistiendo en que no debe hablarse de sociedad envejecida (como sinónimo de decadencia), cuando en realidad nunca nos fue mejor en demografía: 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

Estamos 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 que han surgido. 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. 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 ciertos colectivos de personas trabajadoras (mayores, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, etcétera). Simplificando, existen tres factores que explican esa mayor vulnerabilidad social vinculado 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”, por así decirlo gráficamente):

En primer lugar, de llamarse la atención sobre la expansión de la pobreza y la exclusión social *por el trabajo* (su falta y 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 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 combatir las [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 operan 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 de proteger a las personas ante las siempre cambiantes situaciones de necesidad relevantes.

La cuarta revolución industrial (Revolución industrial 4.0, a la cual pronto seguiría una 5ª) va a tener una incidencia en el empleo, tanto en lo relativo a los niveles de empleo como en las formas de empleo. Se producirán procesos contradictorios de creación y destrucción de empleo, pero también desplazamiento de trabajadores 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. 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), pues 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 los nuevas tecnologías industriales del momento). Sin caer en ningún tipo de excesos optimistas, se puede limitar las nuevas tecnologías dañinas y aprovechar las innovaciones tecnológicas que puedan ser útiles para el bienestar social y el desarrollo económico. En definitiva, para 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 sólo hay que atender al desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad, sino también a la *mediación política y jurídica que las 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 con 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 no 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 sólo 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 sólo 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”, noviembre de 2016; la Recomendación OIT, núm. 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, que precisamente subraya 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 sólo no libera de la necesidad (y no se hace digno de la persona que trabaja), sino que

también 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, por un lado, 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 sólo 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 cambios económicos y geopolíticos que han presidido al mundo desde la segunda postguerra mundial). El resto es crear nuevos empleos, hay que dar capacidades y productividad a los trabajadores en los sectores de actividad económica. 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 los trabajadores sin sustituirlos. 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 en subsistema de pensiones públicas– son instrumentos de redistribución de las rentas* para la mayoría de la población. Forma 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

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 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 en este punto nos centraremos en su Recomendación número 0, por ser la que perfila las características generales que debe tener el Sistema.

Como novedad frente al Informe de 2011, en el de 2020 se recoge una *Recomendación número 0* con la siguiente declaración: “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. 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 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* del Informe 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 que, 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”. Esta apuesta parece razonable si lo que se quiere es seguir reforzando el mantenimiento y mejora del sistema de Seguridad Social.

Tras la constatación de que el sistema de 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 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 porqué 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 la 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 éstas 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 aquéllas en las que se mantiene la estructura y la filosofía del sistema de pensiones y sólo 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 aquéllos, entre otras, son: aumento del número de años que se tienen en cuenta para el cálculo de la base reguladora, retraso en la edad legal de jubilación, incremento del número de años necesarios para poder obtener una pensión de jubilación contributiva y 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, suficiencia de

prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y 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 aquí como han ido desarrollándose dos líneas de tendencia muy claras en nuestro sistema que se relacionan con lo dicho más arriba. Y es que, de un lado, el sistema de pensiones ha virado hacia una asistencialización muy acusada; y, por 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 todos los ciudadanos. 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 destinatarios, lo que se hizo fue crear nuevas prestaciones de carácter asistencial y complementario para aquéllos 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.

Los dilemas a afrontar respecto a la viabilidad económico-financiera del sistema, sobre su sostenibilidad, se encuentran 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.

Además de estas dos fuentes principales, 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 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 (primera versión) 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 técnicas, 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 €

Fte. 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

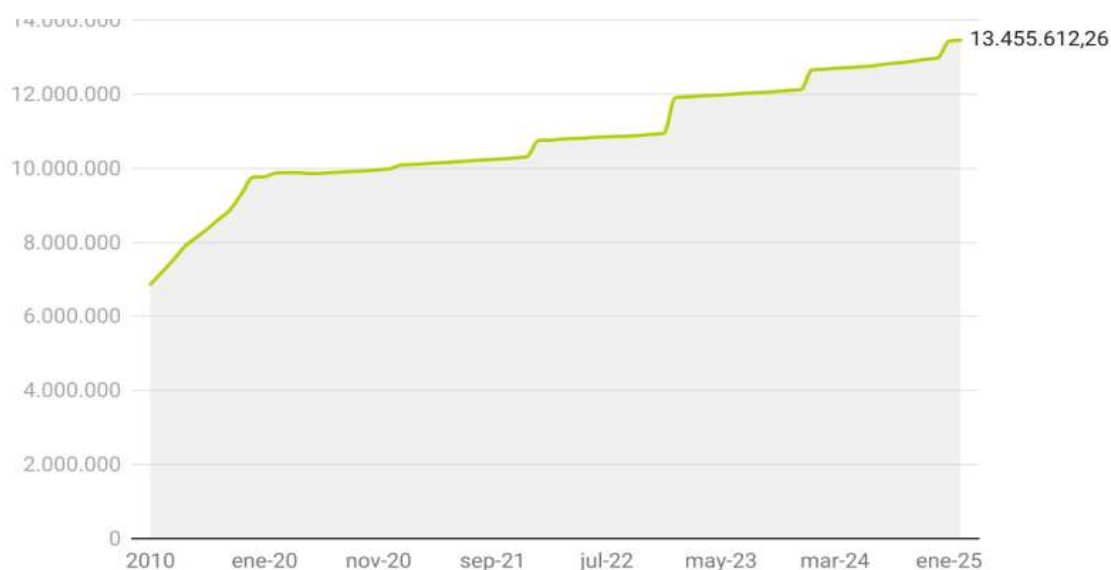
AÑO	COTIZACIONES (%)	APORTACIONES DEL ESTADO (%)
2010	92,3	6,3
2013	77,5	10,8

2020	67,8	-
2023	69,6	23,3

Fte. Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social, INE y Ministerio de Hacienda

Así, en los últimos doce años, la “deuda” de la Seguridad Social con el Estado ha pasado de suponer el 0,6% del PIB en 2010 a representar ya el 3% del PIB en 2023, 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



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. 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 de la separación de las fuentes de financiación, indudablemente su contribución directa a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social es limitada. Es 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.

Estamos pues, ante un instrumento legislativo dirigido a clarificar la situación financiera del sistema.

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

Y es que 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. Evidentemente, 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, es 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

Existen, sin duda, 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 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 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 debe 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 y que la esperanza de vida aumenta, lo cual supone un aumento del gasto en pensiones y en sanidad. España es de los países europeos más expuestos, porque 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. Es -a menos que se introduzca cambios que eleven los ingresos- el porcentaje más alto de toda la Unión Europea. Según la Comisión Europea sería necesario llevar a cabo reformas fiscales que mejoren la sostenibilidad las finanzas públicas a largo plazo. 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 clico 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.

Las cotizaciones sociales no alcanzan para pagar las jubilaciones, por lo que desde el Ministerio de Hacienda se viene 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 en pensiones cada año 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 para los Estados más propensos a altos déficits públicos. España ha corregido su déficit. El déficit público se situó en 2,8% del PIB el año 2024 (excluido el gasto extraordinario por la Dana, que la Comisión Europea no computa a efectos de déficit), por debajo del 3% que marcan las reglas europeas. El Gobierno español ha realizado previsiones de recortarlo al 2,5% en el ejercicio presupuestario de este año 2025.

En este marco, hay que 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». Su objetivo: evitar hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Sin embargo, 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 2023. Se incluyó en la Ley 21/2021, como un mecanismo temporal, cuya ejecución se haría en 2 fases (2 componentes, se indicaba): la primera hasta 2032 y la segunda por determinar a partir de esa fecha.

Pues bien, el RDL 2/2023 derogó esa regulación, de modo que ya no se distinguen 2 fases, y el tipo previsto se duplica, aunque con una aplicación progresiva hasta 2029. La nueva regulación se incorporó a la LGSS (art. 127 bis y disp. trans. cuadragésima tercera). Como la anterior, 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 que se coticen por la contingencia de jubilación, quedando excluidos 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, ni podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna.

El tipo se duplica respecto del anterior, pero será en 2029, ya que en 2023 se parte 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, manteniéndose en 1,2 % desde 2029 a 2050.

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 (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/obrero):

- 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).

Pero no es una cifra que deba permanecer inalterable, sino que el propio RDL 2/2023 contempló un eventual incremento. Así, 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 inspirado en la solidaridad, de modo que no tiene que haber 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 «acompañada de una adaptación de la pensión máxima». Por tanto, no es un incremento paralelo de ambos

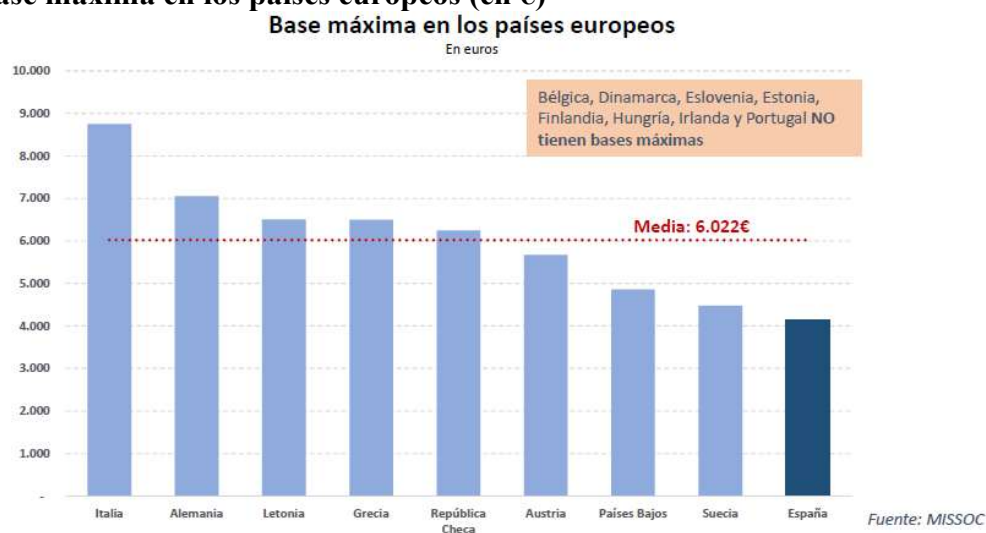
conceptos. Y se indica que será progresivo: «se implementará a lo largo de las próximas 3 décadas» (que en el RDL 2/2023 son finalmente 4 décadas).

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

El elemento más interesante es el incremento adicional de ambos conceptos, pero con unos tiempos y cuantías totalmente asimétricos. Se califica en la Exposición de Motivos como «decalaje temporal», que no es sino una hábil maniobra para acelerar el incremento de bases de cotización y postergar el de las pensiones para una vez 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.

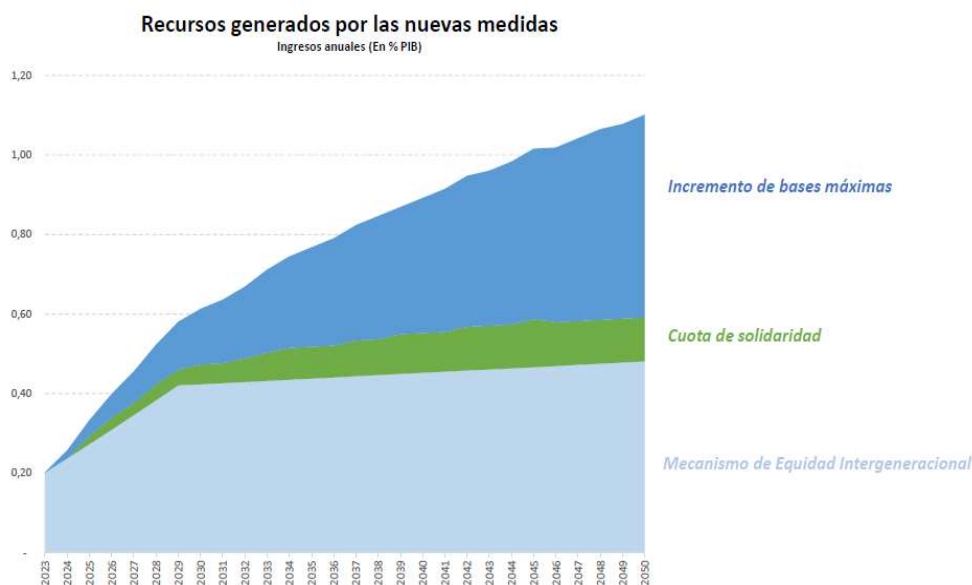
Las cautelas en el incremento vienen por respeto al artículo 31 de la CE. Fuera de esa circunstancia, se parte de que en España las bases máximas de cotización son de las más bajas de la Unión Europea (donde la media es 6.022 € mensuales), como subrayó el ministro Sr. Escrivá en marzo de 2023 en la presentación 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 €)



Antes de proceder al análisis técnico-jurídico de la medida, queremos subrayar que esta reforma es la 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 a largo plazo. Nuevamente nos remitimos a la gráfica presentada por el Ministro 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 acompañan 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 4 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, 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, que acabará siendo en 2045: de la base máxima al 10% adicional: 5,5%; del 10% adicional y el 50%: 6%; por encima del 50%: 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: cotización adicional de solidaridad (art. 19 bis LGSS). 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 4 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. El destino de tales recursos no se explicita en la norma, aunque tendrían que destinarse a dotar el fondo de reserva, conforme a la cláusula abierta del artículo 118.1 de la LGSS; cosa que tendría que haberse precisado, en términos similares a lo que sí se ha hecho con el MEI.

La finalidad es 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 RGSS (incluyendo los sistemas especiales agrario –por cuenta ajena– y del hogar). Ahora bien, el RDL 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.

Esta cotización adicional es de aplicación gradual de 2025 a 2045, diferenciando tres tramos de retribución según que se supere la base máxima hasta un 10%, hasta un 50%, por encima del 50%.

2.2.3. Nuevas fuentes de financiación

Existen condicionamientos económicos para la garantía de la sostenibilidad del sistema. Muchas reformas legales se han enfatizando el equilibrio interno del sistema (cuestión, ésta, 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 quien 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 mutuamente. 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 hay que afrontar.

El Fondo de Reserva (la “hucha de las pensiones”) es una medida complementaria insuficiente en sí misma (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 está 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 de 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, cotización por ingresos reales de los autónomos, destope de las bases máximas, exclusión de financiación de partidas económicas extrañas a los fines propios de la Seguridad Social, 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 la fórmula de financiación impositiva existen una cierta variedad, que van 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 trabajadores, realizan, en sentido material, un trabajo productivo (“empleos enteramente digitalizados”), el establecimiento de impuestos finalistas (por ejemplo, la “Contribution Sociale Généralisée”; CSG). 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 pueden ofrecer la utilidad específica y funcional de ser sistema de carácter complementario de carácter subjetivamente selectivo y difícilmente generalizable como modelo universalista para los trabajadores asalariados y autónomos. 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 ha 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 que 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 necesidad de adoptar 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: aquéllas 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 interadministrativa, 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 del presente informe un análisis exhaustivo de todas ellas, pero sí, al menos, conviene realizar un planteamiento general de las mismas. Éstas van desde aquéllas 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 sirven para retroalimentar al sistema y mejorar 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 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 no puede dejar de apuntarse, al menos, la necesidad de dotar de recursos adecuados y suficientes, tanto materiales como humanos, a la Administración de la Seguridad Social.

Para ello resulta esencial también la adecuada 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 ligar 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 sólo 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, mucho menos que lo que en el mismo período había aumentado la esperanza de vida (de 78,71 a 81,59).

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 ésta 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 la vejez). 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 el trabajador. 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 aquéllos 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, 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 con lo habitual en los países de nuestro entorno, sin que sea necesario ampliarlo con carácter general. La conveniencia de retrasar el cese de la actividad es real, pero se actuará sobre esa mediante incentivos, como veremos.

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 sólo 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 el componente 30 del mismo (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 mejoró 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 reductora del número de prestaciones se ve 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, sólo 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 al trabajador 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 sólo 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 eses 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 los trabajadores autónomos (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 el beneficiario:

- a) Un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que el trabajador 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 menos atractiva la opción del porcentaje entre los que tienen cotizados 44,5 o más años.
- b) Una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió su 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 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 la moda 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 de 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 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 ideas nuevas. Ya se recogía (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 fomento del cese de la actividad, con los estímulos para la jubilación demorada. Y también los ligados 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 «(l)os 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 a alcance de la compatibilidad: meramente de situaciones administrativas, compatibilidad económica parcial, 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 la percepción del importe total de la prestación económica con la retribución que reciba por la realización del trabajo. Se puede decir que la incompatibilidad de la pensión de jubilación no es con el trabajo en sí, puesto que no existe una prohibición de trabajar para el jubilado, sino que la incompatibilidad deriva de la retribución que recibe el 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 permite que legal o reglamentariamente se establezca lo contrario. Y efectivamente, el legislador ha contemplado diversos supuestos de compatibilidad.

El 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 trabajador 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 es la 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 adicional 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 un trabajador por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses; o si se contrata con carácter indefinido a un nuevo trabajador 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 RDL 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. Uno, 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). Dos, el de los escritores y artistas. Para ellos se contempla en el art. 249 quater LGSS, que dispone 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 el beneficiario 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 se condiciona la compatibilidad con 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 benefician de esta medida.

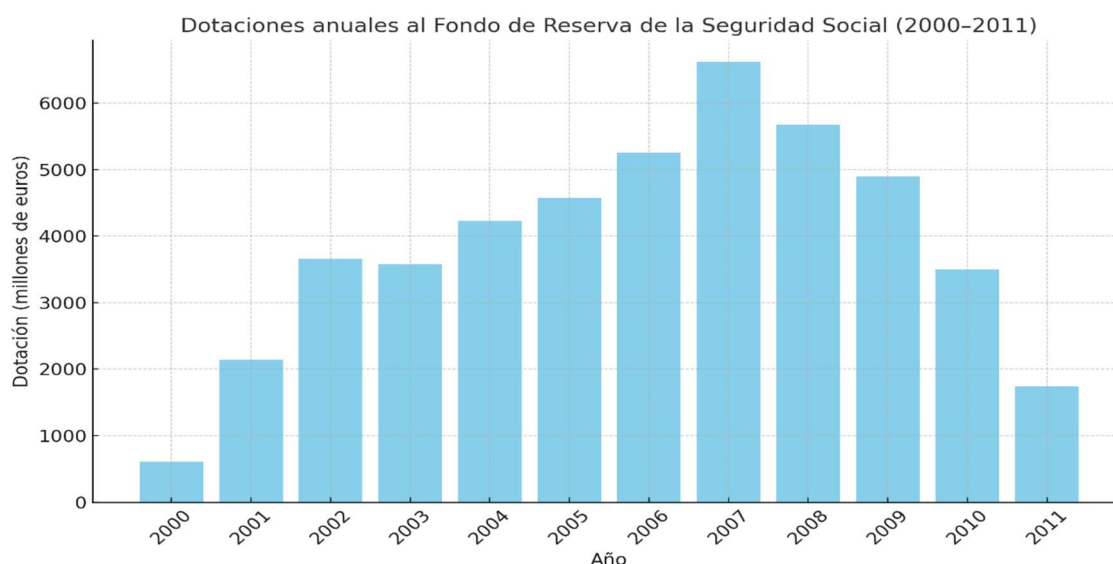
2.5. El Fondo de Reserva

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).



Fte. 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.



Fte. 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 reciente R.D. 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, ya analizado con anterioridad en este informe, 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 éste que está permitiendo reactivar progresivamente las dotaciones al Fondo que ha superado los 10.000 millones de euros en el primer trimestre de 2025.

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 (R.D. 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 éste 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 Ésta; 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 sólo 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 sólo 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). De ahí, el carácter jurídicamente necesario, no políticamente discrecional, del artículo 58 LGSS [y del art. 62 LGSS], que contempla esa revalorización como garantía constitucional de la suficiencia de pensiones. Ahora bien, lo que no fija el mandato constitucional es el concreto mecanismo de revalorización a seguir, siendo su concreción competencia del legislador. Éste 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, 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, pero no el acumulado anual, sino el promedio en los doce meses anteriores a diciembre de cada año.. 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.

El artículo 58 LGSS, volvió a ser modificado, ahora por el RDL 2/2023, si bien su vigencia será a partir del 1 de enero de 2025. Incluye un segundo párrafo al 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 ÍPC 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 que reitera 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», 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 los nuevos 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.

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 mujeres; todo lo cual contribuirá a reducir la brecha de género en pensiones.

La nueva base reguladora. Frente a las reformas que ya hemos conocido de la base reguladora, cuyo objetivo fue simplemente aumentar el tiempo a considerar para la base reguladora, con el RDL 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 estamos 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 veremos, 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 las referencias temporales anteriores (300/350) por las nuevas (324/378), 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, que 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 $i = 1, 2 \dots 348$

La secuencia del cálculo no se compone de 2 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 3:

- 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 4 periodos. En los 2 intermedios, de oficio se optará por 2 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 suma una *vacatio legis* importante, porque hasta 2026 no se comenzará a aplicar. 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 RDL 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

Constituye una realidad objetiva que actualmente siguen existiendo diferencias entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo. 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 Europea para la Igualdad de Género (2020-2025) en la que se pone de relieve que las mujeres de edad avanzada se enfrentan a un mayor riesgo de caer en la pobreza, 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, 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

En los últimos años se han adoptado por el legislador varias medidas dirigidas a compensar –al menos parcialmente– los efectos perniciosos que sobre la protección dispensada por el sistema de Seguridad Social derivan de la situación de las mujeres en nuestro mercado de trabajo y del mantenimiento de los roles tradicionales de género. 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 sindicatos, 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 sólo “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 ésta 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 equipará 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 períodos cotizados en trabajos a tiempo parcial se tendrán en cuenta también íntegramente para calcular el período 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 ha establecido 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 éste 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 este año 2025 es de 35,90 euros mensuales por cada hijo o hija, con un límite de cuatro veces ese importe).

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 concorra 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 aquéllos un trato menos favorable que a éstas “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 resulta necesario 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 se 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 puede ser obviado 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 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 ha vuelto a poner de relieve el TJUE en la sentencia de 15 de mayo de 2025 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.

Es 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 sólo 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 informe 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 2025 son: 28,30% por contingencias comunes; 1,30% por contingencias profesionales; 0,90% por cese de actividad; 0,10% por formación profesional y 0,80% 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 sólo, 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 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 funcional 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 funcional 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 homogeneización 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 la dificultad 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 ésta 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 aquél, 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-Ley2/2023. 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 Real Decreto-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 sólo 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 sólo 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 Motivo de este Real decreto-Ley 2/2023 lo siguiente: “la urgente y extraordinaria necesidad de introducir la disposición adicional quincuagésima segunda, que amplía 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 la disposición derogatoria del Real Decreto-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 a los alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas incluidas en programas universitarios y de formación profesional, el Real Decreto-Ley 2/2023 ha optado por su asimilación a los trabajadores por cuenta ajena al incluir a los becarios en el Régimen General de la Seguridad Social, en lugar de integrarlos, 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. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORA Y DE “LEGE FERENDA”: 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 de la Seguridad Social. 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 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 Resiliencia no

pueden adoptarse al mismo tiempo, pues ello supondría una desorganización de todo el sistema que podría ser perjudicial. De aquí que se ha 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 ha mejorado el nivel no contributivo de la Seguridad Social (IMV), se incrementó antes la edad ordinaria de jubilación, se ha recuperado la revalorización real de las pensiones públicas, se ha derogado el factor de sostenibilidad de la Ley 2013, se ha incrementado la aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social; limitaciones a las jubilaciones anticipadas voluntarias; se ha operado un giro finalista y de modelo de las jubilaciones forzadas 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. Se ha 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 aborda ya el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional, la cotización de los trabajadores autónomos, la mejora de las pensiones mínimas, la expulsión completa de lo extraño del Sistema para depurarla de lo que no es objetivo propio y específico del sistema 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). Todavía se está en el desarrollo de esta “segunda fase” de aplicación de las reformas planificadas o programadas.

El proceso de reformas en el sistema de Seguridad Social no puede olvidar que 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), comprensivas 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, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobada en la cumbre especial de las Naciones Unidas el 25 y 26 de septiembre en Nueva York. En el 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 ha de tomar en consideración los periodos de inactividad profesional o de actividad reducida para hacer posible que se palién 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 que en ese modelo de trabajo decente o digno 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 la pensión contributiva. 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 de cotización y se reproduce al tiempo en la calidad de la pensión contributiva. Especialmente esto es importante para los trabajadores jóvenes muy afectados 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 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, a saber: el objetivo es la prolongación de la vida activa, a través de incentivos consistente en el incremento de la cuantía de la jubilación por cada año trabajador. Al propio 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 forzadas 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 de jubilación y la edad real de jubilación. La salida o expulsión prematura o anticipada está vinculada, en lo principal, por el déficit e inadecuación del marco legal y por las praxis empresariales que apuesta por una reestructuración basada en la expulsión de los trabajadores 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 trabajadores mayores sean desalentados, 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 sólo 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 sólo del Sistema de Seguridad Social o de la protección de las situaciones de dependencia y de discapacidad vinculadas (éstas últimas sólo 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 los trabajadores mayores.

Ello exige una mejora de los mecanismos de formación profesional ocupacional (mejora de capacidades y competencias) para que los 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 los trabajadores mayores contra el despido arbitrario del empleador, de manera que se considere legalmente despido nulo un acto de despido de un trabajador 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 los declarados en situación de incapacidad permanente, total, absoluta o Gran incapacidad (la antes denominada “Gran Invalidez”; tras la reciente reforma de 2025 “*Gran incapacidad*”), pues 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 ya han sido la de incentivar la jubilación demorada (actuando como elemento de fomento de la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores).

CUARTO. Incremento las medidas legales que impidan las discriminaciones por razón de género.

Por lo aquí más interesa ahora las discriminaciones (directas e indirectas) en materia de salarios: 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). En general y 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 existe una 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 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 e interrupciones de su vida profesional y por tanto de su carrera de seguro que 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 el más reciente de 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 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 las categorías con mayores ingresos (apartado C) del Preámbulo), por lo cual pide al a 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).

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 importan 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, será 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, la 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*, por 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 implantar políticas públicas de familia que favorezcan las decisiones libres de tener hijos. 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 tendrían 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 las Seguridad Social No Contributiva y 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 trataría de una medida compatible y complementaria con las medidas públicas encaminadas al pleno empleo de calidad y alcanzar el trabajo garantizado a través del impulso del sector público y de la intervención y regulación del sistema económico (reténgase 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 17bis del Pacto de Toledo de 2020 (Juventud y Seguridad Social) es muy clara y con un objetivo básico, si queremos mantener un sistema de Seguridad Social de reparto es recuperar la confianza o credibilidad de los jóvenes en el sistema y una medida clave va a estar en mejorar las condiciones laborales que permitan eliminar las condiciones actuales de precariedad en la que se encuentra los jóvenes.

El problema se vincula, de manera palpable, con las cuestiones relacionadas con los equilibrios demográficos y en particular al índice de natalidad, que se sitúa en niveles muy bajos en nuestro país. Ello deriva de un conjunto de factores muy complejos, que su comúnmente reconocidos en la doctrina, entre los cuales se 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 generalizadas 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 salariales 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 otra que la falta de garantía de efectividad del derecho social a la vivienda (y no se trata sólo del derecho de acceso a la propiedad, sino el encarecimiento de los alquileres o arrendamientos de la viviendas para la jóvenes). Con todo, se constata la persistencia de un modo que desincentiva objetivamente la creación de una familia o unidad de convivencia con hijos.

Es verdad que también inciden, por supuesto, los factores culturales y cambios en los estilos de vida; pero éstos, con ser importantes, no permite explicar de manera principal las dificultades de las parejas para querer y no poder por condiciones materiales de la libre decisión responsable de tener hijos. Si no se afronta este tipo de problemas, que en gran medida si han encontrado buenas soluciones idóneas 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 el a través de políticas activas que atenúen o contrarresten los factores causales que determinan los desequilibrios demográficos.

En cualquier caso, hay que subrayar que los jóvenes están 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 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, establecer 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 del instituto 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 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 mutuamente. 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 (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 está 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 de 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). Esta Componente 30 del Plan recoge el MEI, que, junto con otras medidas, sustituye al no nato “Factor de sostenibilidad” de la Ley de 2013.

Respecto a la financiación a través de 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 ésta penalizaría –por sobrecarga- a las nuevas empresas digitalizadas y, en cualquier, la empresa digital se vacía de trabajadores. 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” desmaterializadas y un papel del uso de la mano directa de trabajadores (lo que se produce es un fenómeno más generalizado de externalización de la gestión indirecta de trabajadores 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.

Resulta igualmente como 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 bien 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 los trabajadores, 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). En cualquier caso, el esfuerzo mayo debería incumbir a los empleadores, 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 este proceso qué significado tiene 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 sólo hacer desaparecer la solidaridad del pacto intergeneracional de las pensiones públicas, sino su sometimiento a nuevos riesgos financieros y los derivados de una economía de mercado tan inestable –y cada vez más imprevisible y sujeta a la incertidumbre- como el la propia 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” (Es 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. Los que no tengan ingresos suficientes en la jubilación se quedarían protegidos a través del nivel no contributivo del Sistema público de pensiones. Los jóvenes de hoy asumirían los riesgos de los mercados (sus crisis cíclicas, la inestabilidad de sus carreras laborales, etcétera), a diferencia de las mayores pensiones 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 pensiones sin equivalencia o conmutatividad absoluta de las pensiones durante la percepción de la pensión. Pero ese “destope solidario” sólo 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 se introduce el artículo 19bis, sobre “cotización adicional de solidaridad” o cuota de solidaridad.

- Luchar contra el fraude en la recaudación y en la cotización y 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 por de lo que “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...). Recomendación 6ª del Pacto de Toledo (“Las políticas de bonificaciones estarán condicionadas al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas”). Hay que eliminar 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 planas y otras medidas análogas en bonificaciones.

- Cotización de autónomos por 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 sólo sobre la racionalización de interna) 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 aquél. 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 el 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 tiene que 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”. 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 sólo 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.

Pero 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, incluye dentro un conjunto de medidas de reforma que se proponen 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).

IV. BIBLIOGRAFÍA RECIENTE SOBRE LA MATERIA DE LOS AUTORES DEL INFORME

Es evidente que los autores de este Informe hemos tomado en consideración toda la inmensa bibliografía de referencia en el tratamiento de las pensiones y materias conexas. Pero reflejarla aquí sería prácticamente hacer un “Ensayo bibliográfico”, que estaría fuera de los cometidos de esta investigación. Nos limitamos, pues, a reflejar los trabajos más recientes -salvo alguna excepción significativa- que hemos escrito en libros y revistas durante los últimos años.

-MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A., GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.: *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*. Murcia, Laborum, 2021. ISBN 9788417789671. 124 páginas

-MONEREO PÉREZ, J.L., RIVAS VALLEJO, M.P., MORENO VIDA, M.N., VILA TIerno, F., ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Dirs.): *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia covid-19*, Fernández Ramírez, M., Pedrosa Alquézar, S.I. (coords.). Thomson Reuters Aranzadi, 2021. ISBN 978-84-1346-258-5. páginas: Tomo I 1836. Tomo II 1068.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M., GUINDO MORALES, S.: *La protección sociolaboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia*. Murcia, Laborum, 2021. ISBN 9788417789862

-MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de seguridad social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*. Murcia, Laborum, 2021. ISBN 978-84-17789-72-5

-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, ISBN 978-84-1369-222-7

-MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España: Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Barcelona, Atelier, 2022. ISBN 9788418780660. 253 págs.

-MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *Nueva regulación legal de los planes y fondos de pensiones tras la reforma creadora de los fondos de pensiones de promoción pública: Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensión de empleo*. Murcia, Laborum, 2022. 483 páginas. ISBN 978-84-19145-27-7.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: *La pensión de jubilación*. Murcia, Laborum, 2022. ISBN 9788419145154

-MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A. (DIRS.) et altri: *Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Caballero Pérez, M.J., Muros Polo, A. (Coords.), Comares, 2023, ISBN 978-84-1369-482-5

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, G.: *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*. Barcelona, Atelier, 2023. ISBN 9788418780547

-MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. (DIRS.) et altri: *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Vida Fernández, A. y Muros Polo, A. (Coords.). Granada, Comares, 2023. ISBN 978-84-1369-589-1

-MONEREO PÉREZ, J.L.: *Planificación y gestión integral de los riesgos profesionales en la sociedad de la incertidumbre y de la transición digital*. Laborum, 2024. ISBN 9788410262119

- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España: Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier, 2022, 253 págs. ISBN: 9788418780660
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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. ISBN 9788417789527. 369 páginas
- 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, ISBN 978-84-9159-458-1, págs. 17-52
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las condiciones materiales de la libertad: el ingreso mínimo vital”, en Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Seguridad Social para todas las personas: La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social*, Vol. 2, 2021, ISBN 9788417789855, págs. 261-306
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El riesgo de pobreza y exclusión social de los mayores y su cobertura: El ingreso mínimo vital (España)”, en 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.), Editorial Comares, 2021, ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 315-368
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones”, en Hierro Hierro, J. (Dir. y Coord.): *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Editorial Aranzadi, ISBN 978-84-1390-467-2, págs. 49-84
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad”, en HIERRO HIERRO, J. (Dir. y Coord.) *et alrri: Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Editorial Aranzadi, 2021, ISBN 978-84-1390-467-2, págs. 133-156
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La política del derecho de fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo de carácter complementario”, en Hierro Hierro, J. (Dir. y Coord.): *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Editorial Aranzadi, 2021, ISBN 978-84-1390-467-2, págs. 709-748
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “La previsión privada y su funcionalidad en el marco del envejecimiento activo”, en 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.), Editorial Comares, 2021, ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 297-314
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “La incapacidad permanente: Régimen de compatibilidades e incompatibilidades”, en Barrios Baudor, G.L., Rodríguez Iniesta, G. (Dir.): *Derecho vivo de la Seguridad Social: “V Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2020”*, Laborum, 2021, ISBN 978-84-17789-94-7, págs. 93-120
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “El subsidio de rehabilitación como prestación de enfermedad a la luz del Reglamento (CE) N° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social. STJUE (Sala Octava) de 5 de marzo de 2020 (asunto C-135/19)”. *Anuario de 2020 de Jurisprudencia Laboral* (Estudio de 100 casos relevantes), 2021, ISBN 978-84-340-2728-2, págs. 233-244
- 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, págs.13-92.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El mantenimiento del sistema y la intensidad protectora de las pensiones públicas en España: El acuerdo de concertación social 2021 en el proceso de reforma del sistema de pensiones”, en 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, ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 265-296
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El modelo de pensiones tras la reforma: Público y privado, entre la sostenibilidad y equidad”, en Asociación Española de Salud y Seguridad Social Congreso: *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*, 2 Volúmenes, Vol. 1, 2022, ISBN 978-84-19145-37-6, págs. 1-185
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El Derecho social a la existencia digna y su sistema de garantías en el Derecho europeo”. *Revista derecha del trabajo*, ISSN 2301-1009, Nº. 31, 2021, págs. 117-176
- 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, ISBN 978-84-1378-402-1, págs. 197-271
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema multinivel de protección de las personas mayores”, en Perán Quesada, S., Vila Tierno, F., Raso Delgue, J., Sánchez Castañeda, A., Tapia Guerrero, F.J., Rodríguez Azcúe, A. (Dirs.): *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*, Fernández Ramírez, M., Gómez Salado, M.A., Ruiz Santamaría, J.L. (Coords.), Albacete, Bomarzo, 2022, ISBN 9788418330896, págs. 15-76
- 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, ISBN 978-84-1147-500-6, pág. 2
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “El modelo de pensiones tras la reforma: Público y privado, entre la sostenibilidad y equidad”, en 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*. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. 2 Vols, Vol. 1, Murcia, Laborum, 2022. Págs. 1-187. ISBN 978-84-19145-44-4
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2020. ISBN: 978-84-17789-25-1.
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes "versus" retraso en la edad de jubilación de los mayores”, en 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, ISBN 978-84-19145-01-7, págs. 17-63
- MONEREO PÉREZ, J.L., ORTEGA LOZANO, P.G.: “Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en el nuevo modelo integrador multidimensional”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.) *et altri: Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, Caballero Pérez, M.J., Muros Polo, A. (Coords.), Granada, Comares, 2023, ISBN 978-84-1369-482-5, págs. 3-56
- 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., Lasaoa Irigoyen, E. (Dirs.) *et altri: Derecho vivo de la seguridad social: VII Seminario Permanente de Estudio y Actualización AESSS-URJC*, Madrid, 2022, Murcia, Laborum, 2023, ISBN 9788419145574, págs. 15-38
- MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Los planes y fondos de pensiones en un enfoque global de pensiones y en el contexto de la era de la disrupción digital, en MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.) *et altri: Los sistemas de*

protección social ante la incidencia de la disrupción digital, Vida Fernández, A. y Muros Polo, A. (Coords.). Granada, Comares, 2023, ISBN 978-84-1369-589-1, págs. 325-390

-MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO, TRILLO GARCÍA, ANDRÉS RAMÓN: *El Ingreso Mínimo Vital*, 2ª edición. Murcia, Laborum, 2023. ISBN: 788419145802. Páginas 458. Open acces

-MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, RODRÍGUEZ INIESTA, GUILLERMO, TRILLO GARCÍA, ANDRÉS RAMÓN: *El Ingreso Mínimo Vital*, 2ª edición. Murcia, Laborum, 2023. ISBN: 788419145727. 458 páginas

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “La reforma en materia de pensiones. Análisis general y proyección de futuro”, en 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, ISBN 978-84-19145-95-6, págs. 19-149

-MONEREO PÉREZ, J.L. Y LÓPEZ INSUA, B.M.: “La tutela contra el despido discriminatorio basado en la incapacidad permanente del trabajador”, en Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital*. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS), Madrid, octubre, 2024. 2 Vols, Murcia, Laborum, 2024, ISBN Obra Completa - 978-84-10262-40-9, págs. 579-604.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “Un nuevo paso al frente en la protección de las relaciones entre incapacidad permanente y discapacidad: La igualdad de trato como paradigma para futuras modificaciones legislativas”, en Rodríguez Iniesta, G., Lasaosa Irigoyen, E. (Dirs.): *Derecho vivo de la Seguridad Social: VIII Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2023*, López Insua, B.M., García Gil, M.B., Murcia, Laborum, ISBN 978-84-10262-24-9, págs. 13-34

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “El derecho social al ingreso mínimo vital”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, ISSN 0213-0750, N° 158, 2021, págs. 45-117

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los derechos de la Seguridad Social en la Carta Social Europea”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, ISSN-e 2792-8322, ISSN 2792-8314, N°. 460, 2021 (Ejemplar dedicado a: “La Carta Social Europea revisada y el protocolo de reclamaciones colectivas: ¿abre su ratificación una revolución jurídico-social?”), págs. 129-146

-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)*, ISSN-e 2660-437X, N°. 3, 2021 (Ejemplar dedicado a: “La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones”), págs. 21-84

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “El sistema multinivel de protección de las personas mayores”, en PÉRAN QUESADA, S., Y VILA TIerno, F. (Dir.) *et altri: 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, págs. 15-76.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El acuerdo socio-político tripartito 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, ISSN 2386-7191, N°. 28, 2021, págs. 11-34

-MONEREO PÉREZ, J.L., 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, ISSN 2386-7191, N°. 27, 2021, págs. 11-23

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar”. *Revista de derecho de la seguridad social*. Laborum, ISSN 2386-7191, N°. 32, 2022, págs. 11-44

-MONEREO PÉREZ, J.L., 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, ISSN 2386-7191, N°. 31, 2022, págs. 13-30

- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Reformas en las pensiones de la Seguridad Social a cierre del año 2022 e inicios de 2023”. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 34, 2023, págs. 13-38
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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 Resiliencia”. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 35, 2023, págs. 13-41
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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*, ISSN 2386-7191, Nº. 36, 2023, págs. 13-33
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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*, ISSN 2386-7191, Nº. 40, 2024, págs. 13-40
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “¿Han tocado fondo las mutualidades de previsión social alternativas al RETA? El encuadramiento obligatorio en el RETA de los colectivos profesionales autónomos como destino coherente en un “sistema” de Seguridad Social”. *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 39, 2024, págs. 13-32.
- PÉRAN QUESADA, S., Y VILA TIerno, F. (Dir.) *et altri: 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.
- MONEREO PÉREZ, J.L., Y PÉRAN QUESADA, S. (Drs.) *et altri: Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Ruíz Santamaría, J.L., y Muros Polo, A. (Coords.), Murcia, Laborum, 2024. ISBN: 978-84-1369-665-2.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G., Y TRILLO GARCÍA, A-R.: *El ingreso mínimo vital nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024)*. Número 4 Extra de las *Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 2024, págs. 1-521. ISSN 2792-7962, ISSN-e 2792-7970
- MONEREO PÉREZ, J.L., Y GUINDO MORALES, S.: “A vueltas con la controversia jurídica de si las familias monoparentales, tanto en el empleo público como en el privado, tienen derecho a que se les amplíe dieciséis semanas el permiso de maternidad (STJ 16 de mayo de 2024 y STC 6 de noviembre de 2024): Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de mayo de 2024 y del Tribunal Constitucional de España de 6 de noviembre de 2024), *La Ley Unión Europea*, núm. 135 (2025).
- 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”. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 42, 2025 (Ejemplar dedicado a: 1er Trimestre 2025), págs. 9-25
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Adolfo Jiménez Fernández: la construcción de los modernos Sistemas de Seguridad Social en España y Latinoamérica”. *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 42, 2025 (Ejemplar dedicado a: 1er Trimestre 2025), págs. 407-429
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ingreso Mínimo Vital. Límite de ingresos para causar derecho: problemática del cómputo de las pensiones de alimentos. Requisitos de orden público

procesal del escrito de interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina”. *Revista de Jurisprudencia Laboral* (RJL), ISSN-e 2659-787X, N.º. 4, 2025

-MONEREO PÉREZ, J.L., VELASCO FERNÁNDEZ, D.: “La jubilación del empresario persona física es causa de despido colectivo según el Derecho de la Unión: Sentencia del Tribunal de Justicia 11 de julio de 2024, asunto 196/23: Plamaro”. *La Ley Unión Europea*, ISSN-e 2255-551X, número 130, 2024

-MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S.: “¿Tienen derecho las familias monoparentales a que se les amplíe dieciséis semanas el permiso de maternidad?: Sentencia del Tribunal de Justicia 7ª 16 de mayo de 2024, asunto C-673/22: Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)”. *La Ley Unión Europea*, ISSN-e 2255-551X, número 128, 2024 (Ejemplar dedicado a: Los efectos del asilo concedido en un país de la Unión en el proceso extradicional seguido en otro estado de la Unión).

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “Limitaciones en la extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente: “discapacidad”, “ajustes razonables” e “igualdad de trato en el empleo”. Un nuevo paso adelante en la protección frente al despido en el ordenamiento jurídico interno y comunitario”, *La Ley Unión Europeo*. ISSN-e 2255-551X, número 126, 2024.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ VICO, S.: “La protección jurídico-social de los denominados como lectivos de atención prioritaria ante los retos derivados del envejecimiento de la población: STJ» º 7 diciembre 2023, as. C 518/22: AP Assistenzprofis. *La Ley Unión Europea*. ISSN-e 2255-551X, número 125, 2024.

-MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍNEZ-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Los planes y fondos de pensiones en un enfoque global de pensiones y en el contexto de la era de la disrupción digital”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, N.º. Extra-6, 2024 (Ejemplar dedicado a: Impacto de la sociedad digital en los sistemas de protección del Estado del Bienestar), págs. 251-302

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Mutualismo Administrativo en continuo cuestionamiento ante las orientaciones racionalizadoras de la Seguridad Social: crisis y crítica del modelo de asistencia sanitaria del mutualismo administrativo: a propósito de una crisis sin precedentes provocada por la falta de renovación de los conciertos sanitarios entre MUFACE y las entidades privadas de seguro asistencia sanitaria”, en *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, núm. 41, 2024 (Ejemplar dedicado a: 4º Trimestre 2024), págs. 9-25.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Claves del nuevo Acuerdo Político Social de 31 de Julio de 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*, ISSN 2386-7191, N.º. 40, 2024, págs. 13-40.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “¿Han tocado fondo las mutualidades de previsión social alternativas al RETA? El encuadramiento obligatorio en el RETA de los colectivos profesionales autónomos como destino coherente en un “sistema” de Seguridad Social”. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, N.º. 39, 2024, págs. 13-32.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ingreso Mínimo Vital y Estado Social Autonómico: límites constitucionales de las competencias de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Jurisprudencia Laboral* (RJL), ISSN-e 2659-787X, N.º. 3, 2024.

-MONEREO PÉREZ, J.L., ORTEGA LOZANO, P.G.: “El modelo legal de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional”, *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, ISSN 2792-7962, ISSN-e 2792-7970, N. Extra 2

(Extraordinario), 2023 (Ejemplar dedicado a: El modelo legal de garantía de los derechos de las personas con discapacidad), págs. 13-58

-MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S.: “Extinción contractual y discapacidad. Soluciones jurídicas como alternativa a la extinción de la relación laboral por incapacidad sobrevenida”. *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum*, ISSN 2792-7962, ISSN-e 2792-7970, N°. Extra-2 (Extraordinario), 2023 (Ejemplar dedicado a: El modelo legal de garantía de los derechos de las personas con discapacidad), págs. 253-302.

-MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍNEZ-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “¿Reforma o Nuevo modelo legal de planes de pensiones de empleo en la lógica garantista del Estado Social de Derecho? La Ley 12/2022: Fortalezas y límites en la teoría y en la práctica”. *Revista crítica de relaciones de trabajo Laborum*, ISSN 2792-7962, ISSN-e 2792-7970, N°. 6, 2023, págs. 165-204

-MONEREO PÉREZ, J.L., 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*, ISSN 2386-7191, N°. 36, 2023, págs. 13-33,

-MONEREO PÉREZ, J.L., 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 Resiliencia”. *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, N°. 35, 2023, págs. 13-41.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Reformas en las pensiones de la Seguridad Social a cierre del año 2022 e inicios de 2023”. *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, N°. 34, 2023, págs. 13-38

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “Compatibilidad entre pensiones de incapacidad permanente, discriminación indirecta por razón de género y viabilidad financiera del sistema de Seguridad Social: tres avatares en conflicto: Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 2022, as. C- 625/20: KM e Instituto Nacional de la Seguridad Social —INSS—”. *La Ley Unión Europea*, ISSN-e 2255-551X, número 106, 2022

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar. *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, N°. 32, 2022, págs. 11-44

-MONEREO PÉREZ, J.L., 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*, ISSN 2386-7191, N°. 30, 2022, págs. 11-60

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “Derecho a acceder a la incapacidad permanente desde la jubilación “anticipada” por razón de discapacidad”. *Revista de Jurisprudencia Laboral (R JL)*, ISSN-e 2659-787X, N°. 6, 2022.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “Deslinde e interconexión entre discapacidad e incapacidad permanente: norma y praxis jurisprudencial”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Núm. 62, 2022. ISSN-e 1696-9626

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: “Despido del trabajador por jubilación forzosa al amparo del convenio colectivo y políticas de empleo y pensiones: Un equilibrio difícil en las reformas sociales”. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, ISSN-e 2255-1824, N°. 27, 2022 (Ejemplar dedicado a: Junio), págs. 45-71.

- MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S.: Trabajadores del sector público y pensión de jubilación: principio de igualdad de trabajo y prohibición de discriminación por edad: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 15 de abril de 2021, asunto C-511/19. *La Ley Unión Europea*, ISSN-e 2255-551X, número 93, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "El acuerdo socio-político tripartito 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*, ISSN 2386-7191, Nº. 28, 2021, págs. 11-34.
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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*, ISSN 2386-7191, Nº. 27, 2021, págs. 11-23
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre). *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 26, 2021, págs. 13-31
- 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)*, ISSN-e 2660-437X, Nº. 3, 2021 (Ejemplar dedicado a: La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones), págs. 21-84.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: Los derechos de la Seguridad Social en la Carta Social Europea. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, ISSN-e 2792-8322, ISSN 2792-8314, Nº. 460, 2021 (Ejemplar dedicado a: La Carta Social Europea revisada y el protocolo de reclamaciones colectivas: ¿abre su ratificación una revolución jurídico-social?), págs. 129-146.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: El Derecho social a la existencia digna y su sistema de garantías en el Derecho europeo. *Revista derecha del trabajo*, ISSN 2301-1009, Nº. 31, 2021, págs. 117-176.
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: Incapacidad permanente total y compatibilidad con la jubilación parcial: la tendencia expansiva y su significación jurídica. Comentario a la STS de 2 de julio de 2020. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, ISSN-e 1696-9626, Nº. 58, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: El derecho social al ingreso mínimo vital. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, ISSN 0213-0750, Nº 158, 2021, págs. 45-117.
- MONEREO PÉREZ, J.L., GUINDO MORALES, S.: El principio de igualdad en el complemento de maternidad en las pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social. (El complemento de maternidad en las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social concedido por España a las madres beneficiarias de una pensión que tengan dos o más hijos,: debe reconocerse también a los padres que se encuentren en una situación idéntica, en virtud de la jurisprudencia del TJUE). *La Ley Unión Europea*, ISSN-e 2255-551X, número 85, 2020 (Ejemplar dedicado a: Defensa de la neutralidad en la red).
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: El Pacto de Toledo 25 años después: (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020). *Revista de derecho de la seguridad social Laborum*, ISSN 2386-7191, Nº. 25, 2020, págs. 13-32
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: Un nuevo desencuentro de las prestaciones de la Seguridad Social Española con los Tribunales Europeos: el

complemento por maternidad en las pensiones no debe ser solo para las mujeres (A propósito de la STJUE de 12 diciembre de 2019, recaída en el asunto C-450/18, Igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social). *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, ISSN 2386-7191, N°. 22, 2020, págs. 13-24.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, ISSN-e 2660-437X, N°. 1, 2020 (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre la COVID-19), págs. 16-83

-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*, ISSN-e 2792-8322, ISSN 2792-8314, N°. 448, 2020, págs. 27-68

-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*, ISSN 2444-3476, ISSN-e 2695-7337, Núm. 228, 2020, págs. 285-316.

-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*, ISSN-e 2255-551X, número 73, 2019.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ingreso Mínimo Vital y Estado Social Autonómico: Límites constitucionales de las competencias de las Comunidades Autónomas. STC (Pleno) 19/2024, de 31 de enero. *Anuario 2024 de Jurisprudencia Laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*. 2025, ISBN 978-84-340-3024-4, págs. 255-269.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: Jóvenes: becas y el mal llamado “estatuto del becario”; Prácticas y estudiantes en prácticas. *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* / coord. por María Nieves Moreno Vida, Belén del Mar López Insua, José Luis Monereo Pérez (dirs.), Sheila López Vico (Coord.); 2025, ISBN 9788410262706, págs. 417-452.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: Mujer y Seguridad Social: igualdad y brecha de género. La brecha de género en pensiones José Luis Monereo Pérez (dir.), María Nieves Moreno Vida (dir.), Juan Antonio Maldonado Molina (dir.), Diego Velasco Fernández (Coord.), Murcia, Laborum, 2025, ISBN 978-84-10262-68-3, págs. 23-195.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: Familia monoparental y permiso de paternidad: ¿es posible la acumulación y disfrute de los dos permisos en un solo progenitor por vía de interpretación jurídica finalista? STS-SOC (Pleno) 169/2023, de 2 de marzo de 2023. *Anuario 2023 de Jurisprudencia Laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*, 2024, ISBN 978-84-340-2962-0, págs. 317-330.

-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, ISBN 978-84-19145-90-1, págs. 59-77.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: Un nuevo paso al frente en la protección de las relaciones entre incapacidad permanente y discapacidad: La igualdad de trato como paradigma para futuras modificaciones legislativas. *Derecho vivo de la Seguridad Social: VIII Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2023*, Murcia, Laborum, 2023. coord. por Belén del Mar López Insua, María Begoña García

Gil; Guillermo Rodríguez Iniesta (dir.), Elena Lasasa Irigoyen (dir.), 2024, ISBN 978-84-10262-24-9, págs. 13-34.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: La tutela contra el despido discriminatorio basado en la incapacidad permanente del trabajador. *Igualdad de trato y no discriminación en la salud y protección social en la era de la disrupción digital*. VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre, 2024, Murcia, Laborum, 2024. ISBN 978-84-10262-40-9, págs. 579-604.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: “La reforma en materia de pensiones. Análisis general y proyección de futuro”. *Las pensiones ante los retos que plantea la “sociedad del riesgo”* / coord. por Gloria M^a Montes Adalid, Carlos David Aguilar Segado; Miguel Ángel Gómez Salado (dir.), Belén del Mar López Insua (dir.), Marina Fernández Ramírez (dir.), Estefanía González Cobaleda (dir.), Raquel Castro Medina (ed. lit.), 2024, ISBN 978-84-19145-95-6, págs. 19-149.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: Derecho a acceder a la incapacidad permanente desde la jubilación "anticipada" por razón de discapacidad. STS-SOC 379/2022, de 27 de abril. *Anuario 2022 de Jurisprudencia Laboral* (Estudio de 100 casos relevantes), 2023, ISBN 978-84-340-2905-7, págs. 581-593

-MONEREO PÉREZ, J.L.: Discriminación indirecta en la incompatibilidad de pensiones de incapacidad permanente en el marco de un mismo régimen público de Seguridad Social. STJUE (Sala Segunda) de 30 de Junio de 2022 (asunto C-625/20). *Anuario 2022 de Jurisprudencia Laboral* (Estudio de 100 casos relevantes), 2023, ISBN 978-84-340-2905-7, págs. 649-659

-MONEREO PÉREZ, J.L., MARTÍNEZ-SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Los planes de pensiones en un enfoque global de pensiones en el contexto de la era de la disrupción digital”. *El Sistema de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, MONEREO PÉREZ, J.L. Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), VIDA FERNÁNDEZ, R., MUROS POLO, A. (Coords.), Granada, Comares, 2023. ISBN 978-84-1369-589-1, págs. 325-390.

-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, ISBN 9788413696898, págs. 3-28.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: Avanzando hacia una efectiva igualdad: Discapacidad e incapacidad permanente desde una perspectiva jurisprudencial. *Derecho vivo de la Seguridad Social: VI Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2021* / coord. por Guillermo Leandro Barrios Baudor, Guillermo Rodríguez Iniesta, Murcia, Laborum, 2022, ISBN 978-84-19145-22-2, págs. 13-48.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: La garantía de los derechos sociales de “desmercantilización” a las pensiones públicas. El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos / coord. por Carlos David Aguilar Segado, Gloria M^a Montes Adalid, Raquel Castro Medina; Miguel Gutiérrez Bengoechea (dir.), Francisco Vila Tierno (dir.), Miguel Ángel Gómez Salado (dir.), 2022, ISBN 978-84-1147-500-6, pág. 2.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: El recargo de prestaciones: La responsabilidad en los supuestos de pluralidad de empresarios. *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social: Homenaje al profesor Santiago González Ortega* / coord. por Susana Barcelón

Cobedo, Carmen Carrero Domínguez, Sebastián de Soto Rioja; Santiago González Ortega (hom.), Sevilla, CARL, 2022, ISBN 9788409454709, págs. 349-365

-MONEREO PÉREZ, J.L.: El modelo de pensiones tras la reforma: Público y privado, entre la sostenibilidad y equidad. La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. Ponencia General. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social / Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, 2022, 2 Vols, Vol. 1, Murcia, Laborum, 2022, ISBN 978-84-19145-37-6, págs. 1-185.

MONEREO PÉREZ, J.L.: El sistema multinivel de protección de las personas mayores. *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* / coord. por Marina Fernández Ramírez, Miguel Ángel Gómez Salado, José Luis Ruiz Santamaría; Salvador Perán Quesada, Francisco (Coords.), Vila Tierno, Juan Raso Delgue, Alfredo Sánchez Castañeda (dir.), Francisco J. Tapia Guerrero (dir.), Álvaro Rodríguez Azcúe (dirs.), 2022, ISBN 9788418330896, págs. 15-76.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: La eterna discusión acerca de la promoción del acceso al mercado de trabajo de los jóvenes "versus" retraso en la edad de jubilación de los mayores. ILLUECA BALLESTER, H., MONEREO PÉREZ, J.L. (DIR.) *et altri: Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social*, Madrid, 2022, María Sonsoles Gutiérrez de la Peña, Belén del Mar López Insua (Coords.), Murcia, Laborum, 2022. ISBN 978-84-19145-01-7, págs. 17-63.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "El mantenimiento del sistema y la intensidad protectora de las pensiones públicas en España: El Acuerdo de Concertación Social de 2021 en el proceso de reforma del sistema de pensiones". *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*. MONEREO PÉREZ, J.L., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), GRANADOS ROMERA, M.I. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (Coords.), Granada, Comares, 2021. ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 265-296.

-MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: "La previsión privada y su funcionalidad en el marco del envejecimiento activo", en *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*. MONEREO PÉREZ, J.L., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), GRANADOS ROMERA, M.I. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (Coords.), Granada, Comares, 2021. ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 297-314.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: "El riesgo de pobreza y exclusión social de los mayores y su cobertura: El Ingreso Mínimo Vital", en *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*. MONEREO PÉREZ, J.L., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), GRANADOS ROMERA, M.I. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (Coords.), Granada, Comares, 2021. ISBN 978-84-1369-222-7, págs. 315-368.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Albacete, Bomarzo, 2018. ISBN: 978-84-17310-38-7

-MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *La apuesta por la calidad de la pensión y por el principio de progresividad. Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO (dir.), 2021, ISBN 978-84-1390-467-2, págs. 133-156.

MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho de fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo de carácter complementario.

Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo" (2020), Thomson-Aranzadi, Francisco Javier Hierro Hierro (dir.), 2021. ISBN 978-84-1390-467-2, págs. 709-748.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: El ingreso mínimo vital: Construcción jurídica de la institución y significación político-jurídica. *Renta mínima y democracia sustantiva: de los "derechos de pobreza" a los de "ciudadanía social"*/ coord. por Isabel María Villar Cañada, Francisco Vila Tierno, 2021, ISBN 978-84-9159-458-1, págs. 17-52.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: Las condiciones materiales de la libertad: el ingreso mínimo vital. *Seguridad Social para todas las personas: La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social.* / coord. por Asociación Española de Salud y Seguridad Social", 2 Vols, Vol. 2, 2021, ISBN 9788417789855, págs. 261-306.

-MONEREO PÉREZ, J.L.: "La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores maduros". *Envejecimiento activo y vida laboral.* José Luis Monereo Pérez, Juan Antonio Maldonado Molina (dirs.), Granada, Comares, 2019, ISBN 9788490458105, págs. 197-286.

-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*, Cristina Monereo Atienza, José Luis Monereo Pérez (Dirs.), Granada, Comares, 2017, ISBN 978-84-9045-452-7, págs. 629-659.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: "La valoración de la incapacidad permanente a la mirada del juez social". *Derecho vivo de la Seguridad Social / Guillermo Leandro Barrios Baudor, Guillermo Rodríguez Iniesta* (dirs.), 2019, ISBN 978-84-17789-13-8, págs. 133-162.

-MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Repensar críticamente el modelo de regulación de la pensión de jubilación". Ponencia General. 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, 17 y 18 de octubre de 2019], 2 Volúmenes, Vol. 1, 2019, ISBN 9788417789213, págs. 21-89.

-MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A.: "Derecho de las personas con edad avanzada a la protección social (artículo 23 de la Carta Social Europea Revisada)". *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Cristina Monereo Atienza, José Luis Monereo Pérez (Dirs.), 2017, ISBN 978-84-9045-452-7, págs. 821-833.

-MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M.: "Mujer y Seguridad Social: Igualdad y Brecha de Género". Ponencia General. *La brecha de género en pensiones* (Congreso Nacional celebrado en Granada, 2025), MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Coord.). Murcia, Laborum, 2025. ISBN 978-84-10262-68-3, págs. 23-195.

-MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), VELASCO FERNÁNDEZ, D. (Coord.): *La brecha de género en pensiones* (Congreso Nacional celebrado en Granada, 2025), Murcia, Laborum, 2025. ISBN 978-84-10262-68-3.

- MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., Y MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.) *et altri: Empleo y protección social de las personas con discapacidad en Andalucía*, CABALLERO, M.J., Y MUROS POLO, A, Granada, Laborum, 2023. ISBN 978-84-1369-482-5

- MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs.), LÓPEZ VICO, S. (Coord.): *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. ISBN 9788410262706
- MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ INIESTA, G.: *La pensión de jubilación*, 2ª edición, Murcia, Laborum, 2022. ISBN 9788419145154.
- ç-MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A., Y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.: *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*. Murcia, Laborum, 2021. ISBN 9788417789671
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ INSUA, B.M., Y GUINDO MORALES, S.: *La protección sociolaboral de los trabajadores autónomos: Entre Derecho Normal y Derecho de la Emergencia*, Murcia, Laborum, 2021. ISBN 9788417789862.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.) et altri: *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*. Granados Romera, I., Fernández Bernat, J.A. (Coords.) Granada, Comares, 2021. ISBN 978-84-1369-222-7
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La garantía de los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Murcia, Laborum, 2021. ISBN 978-84-17789-72-5
- MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., Y VILA TIerno, F. (Dirs.): *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, López Insua, B.M., Ruíz Santamaría, J.L. (Coords.), Murcia, Laborum, 2020. ISBN 9788417789503
- MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada, Comares, 2019. ISBN 9788490458105
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección sociolaboral multinivel de los trabajadores de edad avanzada*, Albacete, Bomarzo, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L., LÓPEZ CUMBRE, L (Dirs.): *La pensión de jubilación: Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, MALDONADO MOLINA, J.A., y FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. (Coords.), Granada, Comares, 2015. ISBN 978-84-9045-338-4
- MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir.) et altri: *La concertación social en España: Una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, Monereo Pérez, J.L., Muñoz de Bustillo Llorente, R., Moreno Vida, M.N, De Val Tena, Á.L., Maldonado Molina, J.A., Álvarez Gimeno, Á. (autores), Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2015. ISBN 978-84-8188-355-8
- MONEREO PÉREZ, J.L., 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. ISBN 978-84-309-64567
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *Los planes de pensiones: Balance de situación y nuevas medidas de reforma del modelo legal tras la revisión del Pacto de Toledo*, Albacete, Bomarzo, 2021. ISBN: 978-84-1830-43-8
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., LÓPEZ INSUA, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación jurídica e Institucional*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2015. 1086 páginas.
- MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ESPOSITO, M., PERÁN QUESADA, S. (Dirs.) et altri: *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos Paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del Siglo XXI*, Ortega Lozano, P.G., y Ruíz Santamaría, J.L. (Coords.), Granada, Comares, 2021. ISBN: 978-84-1369-221-0
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “Una revisión de los problemas judiciales planteados por el complemento por maternidad”, en *La brecha de género en pensiones*, (Dirs.

Monereo Pérez; Moreno Vida; Maldonado Molina), Laborum, Murcia, 2025, [ISBN: 978-84-10262-68-3], págs. 626-662.

-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, págs. 741-754 [ISBN: 978-84-1914-589-5].

-MALDONADO MOLINA, J.A.: “La pensión de jubilación tras las últimas reformas”, Revista digital CEMCI número 62, abril-junio de 2024 [ISSN: 1989-2470].

-MALDONADO MOLINA, J.A. (2023). “El controvertido complemento por maternidad (por aportación demográfica): un repaso de las principales cuestiones debatidas judicialmente” Revista *Trabajo y Derecho*, núm. 105, 2023 [ISSN: 2386-8090].

-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, págs. 9-42 [ISSN: 1138-9532]

-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, págs. 81-93.

-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, págs. 25-59 [ISSN: 1138-9532]

-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 Mutuality Abogacía, La Ley, Madrid, 2023

-MALDONADO MOLINA, J.A.: “El impacto de la transformación digital en los sistemas de protección social. Especial referencia a la jubilación”, en Monereo Pérez y Maldonado Molina (Dir.): *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*. Granad, Comares, 2023, págs. 271-323. [ISBN: 978-84-1369-589-1].

-MALDONADO MOLINA, J.A.: “La Jurisprudencia del TJUE sobre el complemento por maternidad y su aplicación por la Jurisprudencia española”, en Vicente Palacio (Dir.), *Aplicación por los tribunales españoles de la Jurisprudencia española*, Atelier, 2023, págs. 325-361 [ISBN: 978-84-18780-88-2].

-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, págs. 1705-1733, DOI: 10.12957/rqi.2022.67288 [ISSN: 1516-0351]

-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, págs. 47-64 [ISSN: 2386-7191]

-MALDONADO MOLINA, J.A.: “Las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios colectivos”, *Temas Laborales*, núm. 161, 2022, págs. 407-430 [ISSN: 0213-0750]

-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, págs. 63-89 [ISSN: 2386-7191]

-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, págs. 149-188 [ISSN: 1138-9532]

- 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, págs. 209-232 [ISSN: 1138-9532]
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección de personas mayores a través de prestaciones de naturaleza contributiva”, en Perán Quesada y Vila Tierno (Dirs.), *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*, Bomarzo, Albacete, 2022 [ISBN: 978-84-18330-89-6].
- 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. Madrid, Fundación Mapfre, 2024, págs. 81-93.
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “Seguridad Social”, en *Memento Práctico Social 2022*, Francis Lefebvre, 2022 págs. 1717-1804, Madrid, 2022 [ISBN: 978-84-18899-17-1].
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “La compatibilidad trabajo-pensión y el retorno al trabajo del pensionista”, en Monereo Pérez y Maldonado Molina): *El Índice de Envejecimiento Activo y su proyección en el Sistema español de Protección Social*. Granada, Comares, 2021, págs. 155-187 [ISBN: 978-84-1369-222-7].
- 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, págs. 205-216 [ISSN: 1138-9532]
- MALDONADO MOLINA, J.A.: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea facilita el acceso a la jubilación anticipada de los emigrantes retornados. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019, asuntos acumulados C-398/18 y C-428/18”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 445, 2020, págs. 160-166 [ISSN: 1138-9532]
- 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, págs. 311-337 [ISBN: 978-0-19-885177-6].
- 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*, nº 7, 2024. ISSN: 2386-7191.
- 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, nº 8, 2024. ISSN: 2660-437X.
- 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*, nº 477, 2023. ISSN: 2792-8314.
- VILLAR-CAÑADA, I.M.: “El concepto de "Industria 5.0", emergencia climática y sistemas de protección social”. *Documentación Laboral*, nº 128, 2023. ISSN: 0211-8556.
- 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*, nº 15, 2023. ISSN: 2445-0472.

- 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. ISBN: 9788445442944.
- 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*, nº 33, 2022. ISSN: 2386-7191.
- 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*, nº 468, 2022. ISSN: 2792-8314.
- 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. ISSN: 2531-212X.
- 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. ISSN: 2445-3269.
- 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. ISSN: 2282-2313.