



universidad
de león



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2020 / 2021**

**SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA
PÚBLICO DE PENSIONES EN
ESPAÑA**

**SUSTAINABILITY OF THE PUBLIC
PENSION SYSTEM IN SPAIN**

GRADO EN DERECHO

AUTORA: D^a. MARTA PRIETO RODRÍGUEZ

TUTOR: D. ROBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

ÍNDICE

RESUMEN	4
PALABRAS CLAVE.....	4
ABSTRACT	5
KEY WORDS	5
ABREVIATURAS	6
OBJETO DEL TRABAJO.....	7
METODOLOGÍA.....	9
I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES	10
1. MODELO BISMARCK Y MODELO BEVERIDGE	10
2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA	11
2.1. <i>SEGURIDAD SOCIAL VOLUNTARIA (1883 – 1919)</i>	12
2.2. <i>SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS (1919 – 1963)</i>	13
2.3. <i>EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: DE LA LEY DE BASES DE 1963</i> <i>HASTA HOY</i>	14
2.3.1. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y LGSS de 1966.....	14
2.3.2. Década de los setenta	15
a. La Ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.....	15
b. TRLGSS de 1974.....	16
c. Constitución Española de 1978.....	16
d. El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.....	17
2.3.3. Década de los ochenta.....	19
2.3.4. Década de los noventa.....	20
a. TRLGSS de 1994.....	20
b. El Pacto de Toledo	21
II. EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA ACTUALIDAD	23
1. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO	23

2.	ACCIÓN PROTECTORA EN EL TRLGSS DE 2015	25
3.	LA PROBLEMÁTICA EN EL SISTEMA DE PENSIONES.....	26
3.1.	<i>PROBLEMAS COYUNTURALES: SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN</i>	26
3.2.	<i>PROBLEMAS ESTRUCTURALES: DÉFICIT ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	30
3.2.1.	Problema demográfico	32
a.	Migración	32
b.	Tasa de fecundidad.....	32
c.	Esperanza de vida.....	33
3.2.2.	Desempleo.....	35
3.2.3.	Fondo de Reserva de la Seguridad Social	36
III.	MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD.....	37
1.	SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	38
2.	FACTOR DE SOSTENIBILIDAD.....	39
3.	RETRASO EN LA EDAD DE JUBILACIÓN	40
4.	AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE CÁLCULO PARA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN.....	42
5.	LA MOCHILA AUSTRIACA.....	43
6.	IMPUESTOS FINALISTAS	45
7.	DESTOPAR LA BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN	47
8.	DESINCENTIVAR JUBILACIONES ANTICIPADAS.....	50
9.	MODIFICACIÓN DE LAS PENSIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA	51
10.	CRISIS DE LA COVID-19.....	52
IV.	CONCLUSIONES	54
	BIBLIOGRAFÍA	58

RESUMEN

El actual sistema de Seguridad Social español tiene su origen en los modelos de financiación europeos de Bismarck y Beveridge. Posteriormente, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 buscó la implantación de un modelo unitario, aunque no será hasta la aprobación de la Constitución Española de 1978 cuando se comienzan a producir una serie de reformas que configuran el sistema de pensiones. Así, actualmente, la acción protectora se rige por el TRGLSS de 2015.

Hoy en día, la Seguridad Social debe hacer frente al déficit financiero del sistema a corto plazo y, por ello, la Comisión del Pacto de Toledo ha presentado varias medidas, como la separación de las fuentes de financiación. Además, también debe garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, lo que supone un gran reto al encontrarnos inmersos en una crisis económica. Para ello, se analizan varias medidas, tales como el retraso en la edad de jubilación, el incremento del número de años para el cálculo de la pensión, la creación de impuestos finalistas o la mochila austríaca, entre otras, con el objetivo de aportar soluciones al problema y lograr que el sistema de pensiones sea sostenible.

PALABRAS CLAVE

Sostenibilidad, sistema público de pensiones, déficit financiero, problemas coyunturales, problemas estructurales, Pacto de Toledo, separación de fuentes de financiación, mochila austríaca.

ABSTRACT

The current Spanish Social Security system has its origins in the European financing models of Bismarck and Beveridge. Subsequently, the aim of the 1963 Social Security Bases Act was to establish a unitary model, although it was not until the approval of the Spanish Constitution in 1978 that a series of reforms began to shape the pension system. Thus, protective action is currently governed by the TRGLSS of 2015.

Nowadays, Social Security must address the financial deficit of the system in the short term and, for this reason, the Toledo Pact Commission has put forward several measures, such as the separation of funding sources. In addition, it must also guarantee the long-term sustainability of the pension system, which is a major challenge in the context of the economic crisis. To this end, several measures are being analysed, such as delaying the retirement age, increasing the number of years for calculating the pension, the creation of finalist taxes or the “Austrian backpack”, among others, with the aim of providing solutions to the problem and making the pension system sustainable.

KEY WORDS

Sustainability, public pension system, financial deficit, economic problems, structural problems, The Toledo Pact, separation of funding sources, Austrian backpack.

ABREVIATURAS

AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución española de 1978.
FSP	Factor de Sostenibilidad de las Pensiones.
GISS	Gerencia Informática de la Seguridad Social.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
INP	Instituto Nacional de Previsión.
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud.
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IPC	Índice de Precios de Consumo.
ISM	Instituto Social de la Marina.
LBSS	Ley de Bases de la Seguridad Social.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
RD	Real Decreto.
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social.
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal.
SMI	Salario Mínimo Interprofesional.
SOE	Seguro Obligatorio de Enfermedad.
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.
STCo	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

OBJETO DEL TRABAJO

Es objeto de este trabajo el estudio sobre cómo ha evolucionado el sistema público de pensiones de la Seguridad Social a través del tiempo, la situación en la que nos encontramos en la actualidad por medio del análisis de la normativa vigente, la averiguación de cuáles son los problemas que presenta el sistema a corto y largo plazo y las posibles soluciones que se pueden aportar para lograr que sea sostenible.

De esta forma, el trabajo se encuentra dividido en tres bloques, los cuales se corresponden con la evolución del sistema de pensiones, la situación en la actualidad y las medidas para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Dentro del primer bloque, y como punto de partida, es necesario comenzar el trabajo haciendo referencia a la evolución histórica y normativa desde el punto de vista de las pensiones, porque no se puede pretender dar soluciones al problema de la sostenibilidad del sistema sin saber de dónde venimos. Así, conviene echar la vista atrás para saber cómo y en qué momento de la historia se creó el sistema de Seguridad Social propiamente dicho. Se parte del modelo de Bismarck, basado en la estructura de los seguros privados, y el modelo Beveridge, que pretende implantar un modelo universalista, para pasar a analizar las etapas de la Seguridad Social en España. Con ello se pretende aportar una visión sobre los problemas planteados en épocas pasadas y las medidas y acuerdos adoptados, así como su eficacia.

El bloque segundo, sobre el sistema de pensiones en la actualidad, se basa, en primer lugar, en el estudio de la situación económico-financiera y de la acción protectora del sistema a la luz de la normativa vigente, a saber, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015. A continuación, se adentra en el análisis de las causas que han llevado al sistema de Seguridad Social a encontrarse en situación de déficit financiero y a provocar su insostenibilidad a largo plazo. Para ello, se distingue entre los problemas coyunturales o a corto plazo y los problemas estructurales o a largo plazo. Respecto de los primeros, se basan en la asunción por parte de la Seguridad Social de los llamados gastos impropios y las medidas propuestas por la Comisión del Pacto de Toledo. En cuanto a los segundos, se refieren básicamente al incremento del gasto en pensiones

como consecuencia del aumento en la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad (dando lugar al progresivo envejecimiento de la población), así como los elevados niveles de desempleo, entre otros muchos factores.

Por último, conociendo cuál ha sido la evolución del sistema, los problemas que pesan en la actualidad y los acuerdos que se han ido adoptando, unos con éxito y otros sin él, el bloque tercero enuncia una serie de propuestas de cara al futuro para garantizar la sostenibilidad del sistema pensiones. Ha de tratarse de propuestas que se puedan llevar a la práctica, no meras reflexiones teóricas, es decir, que aporten soluciones reales al problema del déficit financiero y sostenibilidad del sistema de pensiones español.

METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo, en primer lugar, me he valido de las pautas establecidas por mi tutor, D. Roberto Fernández Fernández, de forma que en el mes de diciembre de 2020 acordamos el tema del trabajo y, más adelante, la estructura de este en tres bloques, a saber: la evolución del sistema de pensiones, el sistema de pensiones en la actualidad y las medidas para garantizar la sostenibilidad.

Como se puede apreciar, los tres bloques se dividen en pasado, presente y futuro, por lo que la metodología utilizada en esencia es la que tiene que ver con la dimensión cronológica.

Una vez realizado el índice y determinado el rumbo que quería que siguiera el proyecto, la primera fase se resume en la búsqueda de bibliografía, con el fin de documentarme adecuadamente sobre el tema, procediendo a la lectura de monografías, tesis doctorales, artículos de revistas y sitios web, entre otros recursos, muchos de los cuales obtuve gracias a la Biblioteca de Derecho y Ciencias del Trabajo de la Universidad de León, bases de datos, como Dialnet o Aranzadi Instituciones, y fuentes estadísticas por parte de AIReF e INE.

En el mes de febrero de 2021 comencé la redacción del trabajo, basándome en la bibliografía recopilada, jurisprudencia y, sobre todo, legislación, hasta finalizar a mediados del mes de junio, proceso que fue revisado por mi tutor.

Durante la redacción, la metodología empleada fue la descriptiva, ya que mi objetivo es trasladar al lector una visión pormenorizada de los hechos observados, y explicativa, al tratarse de un estudio centrado en las relaciones de causa-efecto (entre los problemas que presenta el sistema de pensiones español y lo que generan). Por último, he utilizado una metodología predictiva al tratar las diversas propuestas para garantizar que el sistema de pensiones sea sostenible de cara al futuro.

I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

1. MODELO BISMARCK Y MODELO BEVERIDGE

El modelo bismarckiano surge en Alemania en 1883 como un sistema que se basa en la estructura de los seguros privados, de modo que las organizaciones privadas se encargan de gestionar la atención sanitaria que disfrutarán los ciudadanos. Así, trabajadores y empresarios pagan directamente una parte de sus ingresos a estas empresas privadas. De ello se deduce su carácter contributivo de manera que el derecho a la Seguridad Social es concebido como un derecho derivado del trabajo y que las prestaciones son sustituciones de las rentas salariales. “En esta estela política, entre 1883 y 1889, se instauran en Alemania los grandes ejes de la protección social «previsional»: los seguros de enfermedad, de accidentes de trabajo y de invalidez y vejez. Se trata de la aparición de la primera gran medida política – el primer gran hito – y normativa de institucionalización del «Seguro Social». [...] El Seguro Social está dirigido a los obreros industriales; se basa en una cotización parcialmente empresarial, en una gestión pública o semipública, no lucrativa, que da lugar a Cajas independientes, y, sobre todo, la adscripción al Seguro Social es obligatoria”¹. Parafraseando al Canciller, con la muerte de un trabajador se seca la fuente de la que manaban sus ingresos², pero si con dichos ingresos únicamente se contribuía a cubrir sus necesidades, no tiene mayor relevancia que se extingan. Ahora bien, si sus emolumentos contribuían a cubrir necesidades de sus próximos, repercutirá en ellos esa pérdida. Evidentemente, ante esa situación, debemos plantearnos si la mencionada repercusión debe quedar bajo el amparo de la Seguridad Social y, en su caso, cómo habrá de efectuarse³.

¹ MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9. Págs. 29 y 30.

² ARANZADI INSTITUCIONES. *Origen de la seguridad social: concepto y formación histórica de la seguridad social*. 2008/562. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] https://insignis-aranzadidigital-es.unileon.idm.oclc.org/maf/app/document?srguid=i0ad82d9a000001778846159663c7c49c&marginal=DOC\2008\562&docguid=Ie9d2d0d00c2a11dd9b5c01000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_docrina;&spos=1&epos=1&td=2&predefinedRelation

³ LLORENTE ÁLVAREZ, Alberto. ¿Una nueva Seguridad Social para un nuevo siglo? Algunas reflexiones para un debate abierto, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 213, 2018. Pág. 34.

Tras la Segunda Guerra Mundial, en Reino Unido, se da paso al sistema de Seguridad Social propiamente dicho, surgiendo el modelo Beveridge, consistente en dos informes (*Social Insurance and Allied Services*, de 1942, y *Full Employment in a Free Society*, de 1944) que contenían “las propuestas básicas para una reforma radical de los sistemas de Protección Social inglesa, en dos direcciones: la reorganización administrativa de un sistema caótico e ineficaz y, en definitiva, obsoleto; y la orientación de esa reorganización en función de las doctrinas keynesianas”⁴.

Se basa principalmente en un sistema universalista que configura un servicio público para todos los ciudadanos donde las prestaciones tienen un carácter asistencial independiente del nivel de renta. La financiación de la Seguridad Social se rige por el principio de solidaridad por medio de impuestos. Dicho de otro modo, se erige sobre tres pilares fundamentales⁵:

- “La universalidad y la generalización de determinadas prestaciones (la sanitaria, señaladamente);
- La uniformización y presupuestación de las prestaciones de Seguridad Social [...] y
- La inclusión en un solo Sistema de medidas de Previsión Social, modernizada, y otro de Asistencia, que desempeñaría un papel residual. Todo ello dentro de las competencias básicas del Estado central”.

Se trata de configurar un sistema que proteja al individuo “desde la cuna a la tumba”⁶.

2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

La evolución de la Seguridad Social española puede dividirse en tres etapas:

⁴ ÁLVAREZ PATALLO, José Andrés. *Los principios informadores de la Seguridad Social*. Tesis doctoral, Bilbao: Universidad de Deusto, 2011, pág. 26.

⁵ Siguiendo en la exposición a MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9.

⁶ GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago y BARCELÓN COBEDO, Susana. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 14ª edición. ISBN 978-84-1355-956-8.

- 1ª Etapa: Seguridad Social voluntaria (1883 - 1919).
- 2ª Etapa: Seguros sociales obligatorios (1919 - 1963).
- 3ª Etapa: El sistema de Seguridad Social (1963 - actualidad).

2.1. SEGURIDAD SOCIAL VOLUNTARIA (1883 – 1919)

Con anterioridad a la aparición de los seguros sociales encontramos una primera etapa de Seguridad Social voluntaria que se inicia en 1883, con la creación de la Comisión de Reformas Sociales, que tenía por objeto el estudio de cuestiones que afectaban a la clase obrera. El desarrollo industrial y la creciente mecanización de los procesos productivos provocaron un importante aumento de los accidentes de trabajo, con total desamparo para los trabajadores y sus familias.

Esto dio lugar a la aprobación de la Ley de 30 de enero de 1900, de Accidentes de Trabajo, momento en el que se declara, por primera vez, la responsabilidad de las empresas en los accidentes sufridos por sus trabajadores⁷ y se fomenta la institución del seguro, pero su obligatoriedad por parte del empresario y con carácter general no aparece hasta 1932⁸. “El mecanismo de protección que diseñaba aquella Ley podía calificarse como «garantía de responsabilidad», al limitarse el legislador a imponer al empresario la obligación de indemnizar -dentro de los estrictos límites cuantitativos que fijaba la norma- en los casos en que se producía el fallecimiento o la incapacidad del trabajador (absoluta o parcial, temporal o permanente), dejando exclusivamente en manos de aquel la decisión de asegurar ese riesgo, o hacerle frente con los medios económicos de los que dispusiere en el momento del acaecimiento”⁹.

⁷ GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago y BARCELÓN COBEDO, Susana. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 14ª edición. ISBN 978-84-1355-956-8.

⁸ AGÍS DASILVA, Monserrat, y otros. *Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 9ª edición. ISBN 978-84-1355-549-2. Pág. 39.

⁹ ARANZADI INSTITUCIONES. *Origen de la seguridad social: concepto y formación histórica de la seguridad social*. 2008/562. Pág. 3 [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] https://insignis-aranzadidigital-es.unileon.idm.oclc.org/maf/app/document?srguid=i0ad82d9a000001778846159663c7c49c&marginal=DOC\2008\562&docguid=Ie9d2d0d00c2a11dd9b5c01000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_d_octrina;&spos=1&epos=1&td=2&predefinedRelation

Poco después aparece el Instituto de Reformas Sociales (como sucesor de la anterior Comisión de Reformas Sociales), proyecto que culminará con la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (INP), encargado de difundir, alentar, incentivar el espíritu y las iniciativas y fórmulas previsoras, y de la gestión de los Seguros Sociales obligatorios que fueran implantándose¹⁰.

2.2. SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS (1919 – 1963)

Los mecanismos de protección dan lugar a una serie de seguros sociales, entre los que se encuentran:

- **Retiro Obrero.** La evolución histórica de los seguros sociales en España comienza con la creación en 1919 del denominado Retiro Obrero, gestionado por el INP, destinado a la contingencia de vejez de los asalariados.
- **Seguro obligatorio de maternidad (1923).**
- **Seguro obligatorio de paro forzoso (1931).**
- **SOE.** En 1942 se crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que desapareció con la inclusión de la Asistencia Sanitaria en la acción protectora de la Seguridad Social.
- **SOVI.** En 1939 el antiguo Retiro Obrero se transforma en subsidio de vejez y ocho años después, en 1947, este se configura como Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI), gestionados todos ellos por el INP.

A partir de 1946 y debido a la insuficiencia cuantitativa de los seguros sociales, se establecen en España formas complementarias de protección social-voluntaria, las denominadas mutualidades laborales, organizadas por ramas profesionales¹¹. Este proceso culminará en 1954 con la publicación del Reglamento General del Mutualismo Laboral. No obstante, la multiplicidad de mutualidades terminó por generar

¹⁰ MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9. Pág. 38.

¹¹ SEGURIDAD SOCIAL. *Historia de la Seguridad Social*. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>.

desigualdades entre trabajadores y fuertes desequilibrios financieros que dificultaron una gestión eficaz.

2.3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: DE LA LEY DE BASES DE 1963 HASTA HOY

2.3.1. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y LGSS de 1966

En 1963 aparece la Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre, LBSS), que inicia en España un sistema de Seguridad Social sustitutivo de los anteriores seguros sociales obligatorios, y cuyo objetivo era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social¹².

Como directrices más importantes de dicha ley podemos citar:

- La tendencia a la unidad, esto es, desde el punto de vista estructural, procede a una reorganización de las Entidades gestoras¹³.
- La participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores.
- La acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema, si bien, la fuente principal de ingresos residía en las cotizaciones de las personas comprendidas en él.

A pesar de estos principios, muchos de los cuales se plasmaron en la LGSS de 1966, lo cierto es que aún pervivían antiguos sistemas de cotización alejados de los salarios reales de trabajadores y la tendencia a la unidad no se plasmó al pervivir multitud de organismos superpuestos.

En cuanto al ámbito subjetivo, la ley de bases pretende un sistema de Seguridad Social en que estén comprendidos todos los españoles que residan en territorio nacional, siempre que se encuentren en alguna de las categorías siguientes:

¹² SEGURIDAD SOCIAL. *Historia de la Seguridad Social*. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>

¹³ MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9.

- Trabajadores por cuenta ajena y asimilados mayores de 14 años.
- Trabajadores autónomos mayores de 18 años.
- Socios trabajadores de cooperativas de producción.
- Servicios domésticos.
- Estudiantes.
- Funcionarios públicos.

Estos colectivos se encuadrarían en un régimen general y en varios regímenes especiales. De esta forma, los trabajadores autónomos acceden por primera vez al sistema de Seguridad Social con la creación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

2.3.2. Década de los setenta

En la década de los setenta se comienzan a observar las primeras dificultades del Estado del Bienestar, sobre todo en relación a la viabilidad financiera de los Sistemas de la Seguridad Social. Esta crisis gira en torno a cinco factores: envejecimiento de la población, la baja natalidad en todos los países, los cambios de las estructuras familiares, el desempleo y la precarización del trabajo como consecuencia de nuevos métodos de trabajo¹⁴.

- a. La Ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

Surge la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social con dos objetivos básicos:

- a) Mejorar la cobertura mediante la revisión periódica de las pensiones, modificando la forma de cálculo y las reglas de acceso de las pensiones de jubilación, y estableciendo

¹⁴ MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9. Págs. 34 y 35.

el recargo sobre prestaciones derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo.

- b) Cambiar el sistema de cotización, aproximando las bases de cotización¹⁵ a los salarios
- c) reales. De esta forma, la base de cotización pasa a estar constituida por la remuneración total, dividiéndose en base tarifada y base complementaria.

Esta ley intentó corregir los problemas financieros existentes, si bien agravó los mismos al incrementar la acción protectora, sin establecer los correspondientes recursos que le dieran cobertura financiera. Esta circunstancia, unida a la crisis del petróleo de 1973, va a dar lugar a un fuerte desequilibrio financiero en el sistema de Seguridad Social.

b. TRLGSS de 1974.

La Ley de 1974 generó unos grandes desequilibrios causados por la existencia de varios regímenes de la Seguridad Social, la disparidad de la función protectora, así como la multiplicidad de órganos gestores, fundamentalmente el INP y las Mutualidades Laborales, que dificultaban la organización. Actualmente algunos de sus pasajes continúan vigentes, como son los relativos a Seguridad e Higiene en el Trabajo, medicina preventiva, acción formativa, gestión de la Seguridad Social, asistencia sanitaria, prestaciones médicas y farmacéuticas y ordenación de los servicios sanitarios¹⁶.

c. Constitución Española de 1978.

No será hasta la implantación de la democracia en España y la aprobación de la Constitución de 1978 cuando se producen una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social.

¹⁵ Hasta ese momento consistían en importes fijos – bases tarifadas-.

¹⁶ ARANZADI INSTITUCIONES. *Origen de la seguridad social: concepto y formación histórica de la seguridad social*. 2008/562. Pág. 20. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] https://insignis-aranzadidigital-es.unileon.idm.oclc.org/maf/app/document?srguid=i0ad82d9a000001778846159663c7c49c&marginal=DOC\2008\562&docguid=Ie9d2d0d00c2a11dd9b5c01000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_doctrina;&spos=1&epos=1&td=2&predefinedRelation

El art. 41 CE es el precepto central en materia de Seguridad Social, manteniendo un sistema de protección social¹⁷. Entiende la doctrina que el citado artículo contiene una serie de parámetros que actúan como garantías institucionales de Seguridad Social: se trata de una función estatal (“la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social lleva aparejado el carácter público del mencionado sistema”¹⁸); la tendencia a la universalización o la suficiencia de prestaciones¹⁹. El texto constitucional “consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar”²⁰.

d. El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

La primera gran reforma se produce con la publicación del RD-Ley 36/1978, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo que, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social, así como el establecimiento de un nuevo sistema de gestión.

En orden a las entidades gestoras, simplificó al máximo su número, racionalizó sus funciones y descentralizó sus tareas administrativas. Por otro lado, reintegró en el Estado las funciones que hasta entonces había asumido la Seguridad Social y que no son propias de ellas, tales como el empleo, la educación y los servicios sociales.

¹⁷ Art. 41 CE: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres. («BOE» núm. 311, de 29/12/1978).

¹⁸ STCo. 37/1994, de 10 de febrero, FJ4. ECLI:ES:TC:1994:37.

¹⁹ MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9. Pág. 41.

²⁰ STCo. 206/1997, de 27 de noviembre, FJ5. ECLI:ES:TC:1997:206.

En cuanto a las reformas introducidas por este RD-Ley, en primer lugar, podemos hablar de la extinción del INP y la creación de nuevos organismos²¹, como son:

- 1) El **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS), en sustitución del INP, para la gestión de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva.
- 2) El **Instituto Nacional de Salud** (INSALUD), para la gestión de los servicios sanitarios (actualmente el INGESA).
- 3) El **Instituto Nacional de Servicios Sociales** (INSERSO), para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema. Posteriormente fue sustituido por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, y en el año 2004, ha pasado a denominarse **Instituto de Mayores y Servicios Sociales** (IMSERSO).
- 4) El **Instituto Social de la Marina** (ISM) en 1941, actual entidad gestora del RETMAR.
- 5) Por otro lado, aunque ya había sido creado anteriormente como Servicio Común, el RD-Ley 36/1978 procedió a dotar de personalidad jurídica propia a la **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS).
- 6) El **Instituto Nacional de Empleo** (INEM), como un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Seguridad Social, con las funciones de organizar los servicios de empleo y controlar las prestaciones de desempleo (actualmente SEPE).
- 7) El **Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo** como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Seguridad Social (actualmente Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo).

Por otro lado, el RD-Ley dio lugar a la adopción de otras medidas:

- A partir de 1979, desapareció la cotización por base tarifada y base complementaria, quedando definitivamente establecida la cotización sobre salarios reales.
- Los recursos que tuvieran adscritos los organismos que se extinguieron en virtud del RD-Ley (entre ellos, el INP o las Mutualidades laborales) pasaban a ser

²¹ SEGURIDAD SOCIAL. *Historia de la Seguridad Social*. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>.

asumidos por la entidad gestora que los sustituya. Posteriormente este aspecto fue modificado, con lo que se atribuyó todos los bienes y derechos a la TGSS.

2.3.3. Década de los ochenta

En la década de los ochenta se llevaron a cabo una serie de medidas encaminadas a mejorar la acción protectora al extender las prestaciones a los colectivos no cubiertos y dar una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social. Entre estas medidas, cabe citar:

- El proceso de equiparación paulatina de las bases de cotización con los salarios reales y el acercamiento progresivo de las pensiones mínimas al SMI, si bien con el mantenimiento de los topes mínimos y máximos de cotización²².
- La revalorización de las pensiones en función del IPC.
- La ampliación de los períodos necesarios para acceder a las prestaciones y para el cálculo de las pensiones.
- La simplificación de la estructura de la Seguridad Social.
- El inicio de la separación de las fuentes de financiación, de forma que las prestaciones contributivas se financien a cargo de las cotizaciones sociales, mientras que las no contributivas estén a cargo de los PGE. Este proceso va a permitir la progresiva generalización de la asistencia sanitaria.

En esta década se crea la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), para controlar los servicios de Informática y telecomunicaciones de las distintas Entidades Gestoras.

²² ARANZADI INSTITUCIONES. *Origen de la seguridad social: concepto y formación histórica de la seguridad social*. 2008/562. Pág. 21. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] https://insignis-aranzadigital-es.unileon.idm.oclc.org/maf/app/document?srguid=i0ad82d9a000001778846159663c7c49c&marginal=D OC\2008\562&docguid=Ie9d2d0d00c2a11dd9b5c01000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_d octrina;&spos=1&epos=1&td=2&predefinedRelation

Solo a finales de 1980 comienza a hablarse de universalidad, esto es, cuando los sujetos que no han desarrollado ninguna actividad profesional quedan protegidos, siempre que se encuentren en situación de necesidad²³.

2.3.4. Década de los noventa

La década de los noventa supuso una serie de cambios sociales que han afectado a cuestiones muy variadas y que han tenido su influencia dentro del sistema de Seguridad Social: cambios en el mercado de trabajo, mayor movilidad en el mismo, incorporación de la mujer al mundo laboral, etc., que han hecho necesario adaptar la protección a las nuevas necesidades surgidas.

a. TRLGSS de 1994

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, autorizó al Gobierno para proceder a una nueva refundición de la legislación de la Seguridad Social por lo que se promulgó un nuevo TRLGSS en 1994²⁴.

Al tratarse de una refundición de leyes anteriores no contenía novedades legislativas.

Como características más importantes podemos citar:

- La incorporación de la legislación de desempleo, la cual se encontraba en una normativa diferenciada.
- En su articulado no aparece regulada la prestación de asistencia sanitaria a pesar de que esta se mantiene en vigor.
- La regulación conjunta de la modalidad contributiva y no contributiva de cada prestación.

²³ GORELLI HERNÁNDEZ, Juan, y otros. *Lecciones de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-308-7978-3. Págs. 34 y 35.

²⁴ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social («BOE» núm. 154, de 29/06/1994).

Este Texto Refundido fue objeto de numerosas modificaciones, que tienen lugar a través de la LPGE de cada ejercicio y sus respectivas “Leyes de acompañamiento”.

b. El Pacto de Toledo

En 1995 se firmó el Pacto de Toledo. Se trata de una Comisión Parlamentaria creada con el apoyo de todos los partidos políticos con el objetivo de proponer medidas o recomendaciones dirigidas a los interlocutores sociales como al Gobierno con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del Sistema de pensiones español²⁵.

Esta Comisión publicó en 1995 un documento en el que describe la evolución del sistema español de pensiones y establece un total de quince recomendaciones entre las que destacan la separación y racionalización de las fuentes de financiación, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, el establecimiento de la edad de jubilación a los 65 años, la revalorización automática de las pensiones en función del IPC, y la simplificación e integración de los regímenes especiales.

Ya en 2006 se firma el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio, en el que, entre otras medidas, se llevan a cabo una serie de modificaciones en torno a la sostenibilidad y adaptación del Sistema. Dicho Acuerdo se incorpora en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

En 2010, la Comisión no permanente del Pacto de Toledo firma un documento que cuenta con nuevas recomendaciones, que giran en torno al envejecimiento de la población y la sobrecarga financiera del Sistema como consecuencia del aumento del número de pensionistas, e insisten en el cumplimiento de las decisiones tomadas en 1995.

Por su parte, la Ley 23/2013 sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema y Revalorización de las Pensiones tiene como finalidad garantizar el equilibrio económico-financiero del sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo por medio de la

²⁵ GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago y BARCELÓN COBEDO, Susana. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 14ª edición. ISBN 978-84-1355-956-8.

introducción del factor de sostenibilidad y la reformulación del índice de revalorización de las pensiones.

Más recientemente y tras una evolución o dinámica poco satisfactoria de la Comisión no permanente del Pacto de Toledo, esta es de nuevo impulsada tras la aprobación de la LPGE de 2018²⁶, puesto que su Disposición Final trigésimo octava modificó la Disposición Final única del RD Legislativo que aprueba la LGSS, de forma que determinó la suspensión temporal (como máximo hasta 2023) del Factor de Sostenibilidad que regula el art. 211 LGSS. De esta manera la Comisión del Pacto de Toledo es la encargada de proponer las medidas oportunas para garantizar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social.

²⁶ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 («BOE» núm. 161, de 4 de julio de 2018).

II. EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA ACTUALIDAD

El Sistema de Seguridad Social actualmente se delimita en base al criterio profesional, fundamentalmente, aunque se ha producido una notable ampliación del ámbito subjetivo por la introducción del criterio de la universalidad (con su manifestación principal en el art. 41 CE). A consecuencia de lo anterior, el nuestro es un sistema mixto de Seguridad Social, dado que el criterio de la universalización posee un carácter restringido. De este modo, las contingencias protegidas a nivel no contributivo son muy concretas: pensiones de vejez e invalidez no contributivas, asistencia sanitaria, subsidio especial de maternidad no contributivo, protección familiar no contributiva, ingreso mínimo vital, así como el complemento por mínimos. Además, el beneficiario podría acceder a la protección únicamente cuando se encontrara en situación de necesidad, basado en la carencia de un nivel mínimo de rentas²⁷.

El art. 7 TRLGSS se encarga de delimitar el campo de aplicación de la Seguridad Social, distinguiendo entre la modalidad contributiva y no contributiva, configurado a través de los criterios de profesionalidad y universalidad.

1. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

De acuerdo con lo establecido en el art. 109 TRLGSS, los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura.
- b) Las cuotas de las personas obligadas.
- c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.

²⁷ GORELLI HERNÁNDEZ, Juan, y otros. *Lecciones de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-308-7978-3. Pág. 35.

- d) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional décima.

La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, con excepción de las prestaciones de asistencia sanitaria y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las CC.AA., en cuyo caso, la financiación se efectuará conforme al sistema de financiación autonómica vigente.

Las prestaciones contributivas serán financiadas a través de cuotas, recargos, sanciones, frutos, rentas o intereses, así como, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas. Cuando las prestaciones se calculan en base a las cotizaciones realizadas, se establecen unos topes, mínimo y máximo²⁸.

En la actualidad los sistemas de financiación existentes son:

- 1) **Sistema de Capitalización**: es una técnica derivada del seguro privado en el que los ingresos van a parar a un fondo destinado a satisfacer prestaciones futuras.
- 2) **Sistema de Reparto**: los ingresos están destinados a financiar las prestaciones existentes en el momento de su recaudación, haciendo así posible el principio de solidaridad financiera entre territorios y entre generaciones.

El sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el art. 110 TRLGSS, será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos.

²⁸ TARANCÓN PÉREZ, Encarnación y ROMERO CADENAS, María José. *Manual de prestaciones básicas del régimen general de la Seguridad Social*. Albacete: Bomarzo, 2018. Vol. 5ª edición. ISBN 978-84-17310-35-6. Pág. 68.

En la TGSS se constituirá un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, cuya finalidad será atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos.

En materia de pensiones causadas por incapacidad permanente o muerte derivadas de contingencias profesionales cuya responsabilidad corresponda asumir a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o, en su caso, a las empresas declaradas responsables, se procederá a la capitalización del importe de dichas pensiones, debiendo las entidades señaladas constituir en la TGSS, los capitales coste correspondientes, hasta el límite de su respectiva responsabilidad.

Asimismo, el Ministerio Inclusión, Seguridad Social y Migraciones podrá establecer la obligación de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de reasegurar los riesgos asumidos.

2. ACCIÓN PROTECTORA EN EL TRLGSS DE 2015

Teniendo como antecedente la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁹, el Gobierno dicta el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social³⁰. Entró en vigor el día 2 de agosto de 2016. Esta fecha se debe a la voluntad de incorporar las modificaciones contenidas en la LPGE para 2016.

Respecto a la estructura, añade tres títulos a los ya existentes en el anterior texto refundido de 1994.

Señalaré como principales novedades de dicho texto:

- a) La ampliación de contenido, abarcando no solo el RGSS sino también los Sistemas Especiales de Trabajadores por cuenta ajena agrarios y los empleados de hogar, así como el resto de Regímenes Especiales, como el RETA, a excepción del RETMAR, que cuenta con su normativa específica.

²⁹ «BOE» núm. 184, de 2 de agosto de 2011.

³⁰ «BOE» núm. 261, de 31/10/2015.

- b) Se incorpora un nuevo título sobre la prestación por cese de actividad y se mantiene a su vez el relativo a la protección por desempleo.
- c) Se incorpora el Capítulo VIII dentro del Título I relativo a las Normas generales del sistema de Seguridad Social sobre la regulación de los procedimientos y notificaciones.

3. LA PROBLEMÁTICA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

La Seguridad Social en la actualidad presenta un doble reto. En primer lugar, un reto a corto plazo, que es superar el déficit financiero del sistema existente en la actualidad y, en segundo lugar, un reto a largo plazo, que es garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

3.1. PROBLEMAS COYUNTURALES: SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN

El Gobierno y la Comisión del Pacto de Toledo consideran que la Seguridad Social se está haciendo cargo de un conjunto de gastos impropios que debería asumir el Estado, de manera que no existiría en sí un problema de sostenibilidad del sistema público de pensiones, sino un déficit provocado por una mala contabilización³¹.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo ha aprobado recientemente una recomendación consistente en la “necesidad de consolidar la separación de fuentes de financiación para restablecer el equilibrio financiero del Sistema”³².

³¹ DE LA FUENTE, Ángel; GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel y SÁNCHEZ MARTÍN, Alfonso Ramón. *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*. P. 1. [En línea] [Citado el: 22 de abril de 2021.] <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>

³² SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *¿Qué gastos no contributivos financia la Seguridad Social?* [En línea] [Citado el: 2 de junio de 2021] <https://revista.seg-social.es/2020/10/29/que-son-los-gastos-impropios-de-la-seguridad-social/>

La separación de fuentes de financiación consiste en destinar las cotizaciones sociales exclusivamente a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, dejando los mencionados gastos impropios a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Entre estos gastos se encuentran:

- Parte de las prestaciones no contributivas de carácter asistencial.
- Políticas de apoyo a las familias.
- Complemento de maternidad y complemento de reducción de la brecha de género.
- Incentivos al empleo a través de reducciones de cuotas.
- Prestación por nacimiento y cuidado del menor.
- Subvenciones a regímenes especiales.
- Completar lagunas de cotización.
- Gastos de funcionamiento.

Por otro lado, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) considera que “una anomalía de nuestro sistema de cotizaciones sociales es el sesgo a favor de las cotizaciones por desempleo. De los casi 36 puntos de cotización, casi 8 puntos se destinan a las prestaciones de desempleo. Ello implica que la parte contributiva de las prestaciones pagadas por el SEPE esté siempre en superávit, incluso en los momentos de la crisis con mayor nivel de paro”³³.

En lo que se refiere a las aportaciones del Estado, cabe destacar que se produce un cambio en la naturaleza de las mismas, pasando de préstamo a transferencia. Así, la Seguridad Social ha recibido préstamos del Estado por varios conceptos, como el complemento por mínimos o las pensiones no contributivas, que era necesario devolver.

³³SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *¿Qué gastos no contributivos financia la Seguridad Social?* [En línea] [Citado el: 2 de junio de 2021] <https://revista.seg-social.es/2020/10/29/que-son-los-gastos-impropios-de-la-seguridad-social/>

En 2018 se comenzó a recibir una transferencia para “el equilibrio del sistema”, con carácter transitorio hasta 2021.

En 2020 se ha experimentado un modelo de financiación mixto: la Seguridad Social ha recibido una transferencia extraordinaria para equilibrar el impacto derivado de la COVID-19, así como aportaciones finalistas para financiar las prestaciones no contributivas.

En 2021, la transferencia para la COVID-19 desaparece, pero se sustituye por una transferencia estructural y permanente de 13.929 millones de euros, para financiar los gastos impropios en cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo. La cifra total de gastos impropios que calcula el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que lastran las cuentas del Sistema ronda los 21.000 millones de euros³⁴.

Así, la LPGE para 2021 incorpora en el TRLGSS de 2015 la Disposición adicional 32^a para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes³⁵. Por su parte, el art. 12.4 LPGE establece que “a los efectos de lo previsto en la disposición adicional trigésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se realizarán las siguientes transferencias del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020”:

³⁴ RODRÍGUEZ DE PAZ, Alicia. *El Estado asume 14.000 millones de gastos ajenos a la Seguridad Social*. [En línea] [Citado el: 23 de abril de 2021.] <https://www.lavanguardia.com/economia/20201029/4965053175/estado-asume-14000-millones-gastos-ajenos-seguridad-social.html>

³⁵ Disposición Adicional 32^a TRLGSS: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a), la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social. Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

Concepto	Miles de euros
Para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor.	2.784.724,51
Para financiar reducciones en la cotización a la Seguridad Social.	1.779.447,58
Para financiar otros conceptos en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020.	9.364.827,91

En el desglose de las transferencias del Estado se incluye la financiación de las pensiones de naturaleza no contributiva y las prestaciones familiares, el ingreso mínimo vital y los complementos por mínimos, las reducciones de cuotas por aplicación de políticas de empleo y las prestaciones por nacimiento y cuidado del menor ya que, pese a ser de naturaleza contributiva, han supuesto una medida política por la equiparación de las dieciséis semanas para los dos progenitores.

Así, el Estado deberá financiar otras muchas prestaciones contributivas con las que está haciendo política social y suponen un gasto para el sistema. También deberá financiar los gastos de funcionamiento, respecto del personal e instalaciones dedicados a la gestión de las prestaciones no contributivas.

La recomendación 2ª del Pacto de Toledo se refiere al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en cumplimiento del art. 50 CE de conformidad con el cual “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Con el transcurso del tiempo, las pensiones sufren una disminución de su poder adquisitivo como consecuencia de la depreciación monetaria causada por la inflación.

Anteriormente, las pensiones se revalorizaban conforme al IPC previsto para cada año y posteriormente se sustituyó por el denominado “Índice de Revalorización”, previsto para cada año en la LPGE.

No obstante, para el año 2021, se suspende la aplicación del índice de revaloración (art. 58 TRLGSS) y se vincula la subida de las pensiones al IPC, con el objetivo de que los

pensionistas mantengan su poder adquisitivo. Para 2021, las pensiones se revalorizan un 0,9%.

La recomendación 8ª hace referencia a la recuperación y renovación de plantilla. Ya que partimos de una situación delicada:

- Con una reducción del 20% en el número de empleados públicos desde 2010,
- Una media de edad de 55 años y
- Un 10% de jubilaciones previstas en los próximos 3 años.

En conclusión, se trata de unas cuentas que provienen de una coyuntura marcada por la pandemia, dan respuesta a varias de las recomendaciones del Pacto de Toledo, proyectan un nuevo modelo de organización más moderno y eficiente y buscan superar el déficit financiero del sistema a corto y medio plazo.

3.2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES: DÉFICIT ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social presenta un reto a largo plazo, que es garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. El aumento del gasto en pensiones, asociado al envejecimiento poblacional, es un problema de déficit estructural del sistema, que deberá solventarse alcanzando un equilibrio entre cotizaciones y prestaciones contributivas.

El déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales³⁶ se ha originado como consecuencia del desplome de las cotizaciones tras la crisis económica, mientras que el gasto en pensiones, cuyo comportamiento se encuentra menos ligado a fluctuaciones económicas, ha mantenido su crecimiento.

El reto principal que se presenta a largo plazo para la sostenibilidad de la Seguridad Social tiene que ver con el aumento del gasto en pensiones en relación al envejecimiento.

³⁶ Artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera («BOE» núm. 103, de 30/04/2012).

Entrando a valorar los concretos factores que determinan la evolución del gasto en pensiones, tenemos: la demografía, la dinámica del mercado de trabajo y los elementos institucionales. Además, hay que tener en cuentas que estos factores interactúan entre sí.

- **Demografía:** se resume esencialmente en la tasa de dependencia, que consiste en una relación entre la población en edad de jubilación y la que se encuentra en edad de trabajar. Así, cuanto mayor sea la tasa de dependencia, mayor será el gasto en pensiones en relación a la población productiva.
- **Dinámica del mercado trabajo:** se determina por la tasa de actividad, nivel de desempleo y la productividad aparente del trabajo.
- **Elementos institucionales:** este factor trata de recoger las características principales del sistema público de pensiones, tales como su generosidad o cobertura, así como la edad efectiva de jubilación.

FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE EL GASTO EN PENSIONES³⁷		
FACTORES DEMOGRÁFICOS	FACTORES INSTITUCIONALES	FACTORES DEL MERCADO DE TRABAJO
Tasa de dependencia: relación entre población en edad de jubilación y de trabajar.	Tasa de cobertura: relación entre la pensión media y el salario medio.	Tasa de ocupación (inversa): relación entre trabajadores y población en edad de trabajar.
Ratio de elegibilidad: número de pensiones sobre población en edad de jubilación.		Participación de trabajo: masa salarial respecto al PIB.

³⁷ AIREF. Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. P.25 [en línea] [citado el día: 24 de abril de 2021]. <https://www.airef.es/es/la-seguridad-social-presenta-un-deficit-estructural-originado-en-la-crisis-y-que-se-mantendra-en-ausencia-de-nuevas-medidas/>

3.2.1. Problema demográfico

Respecto al factor demográfico, se pueden distinguir tres componentes principales, que son el saldo migratorio, la tasa de fecundidad y la esperanza de vida.

- a. **Migración**³⁸: tomando la migración neta como modelo específico desarrollado por la AIREF, tiene en cuenta los determinantes principales de las decisiones migratorias de los agentes: factores económicos, evolución demográfica, existencia de redes de emigrantes y políticas migratorias.

Conforme a este modelo, se prevé un flujo de entradas netas para el promedio de 2018 a 2050 de aproximadamente 270.000 personas, lo que refleja un flujo creciente de inmigración, que puede deberse a la ausencia de políticas migratorias. En todo caso, se prevé un flujo creciente de trabajadores procedentes de los países más pobres a los más ricos o de los más jóvenes a los más envejecidos.

Cabe plantearnos, ¿cómo se sostendrá este incremento del flujo de migrantes? La respuesta es sencilla: por el exceso de oferta de empleo que va a surgir en el mercado de trabajo como consecuencia del decrecimiento de la población residente en edad de trabajar.

- b. **Tasa de fecundidad**: en este caso, la AIREF crea un modelo para la fecundidad y mortalidad, para lo cual modeliza de una forma paramétrica, en un primer paso, las curvas de fecundidad y mortalidad y, posteriormente, fija el comportamiento a largo plazo de estos dos componentes a la evolución que presentan países cercanos a España económica y socialmente. De este modo, prevé que la tasa de fecundidad oscilará entre 1,8 y 2 hijos por mujer en el año 2048³⁹.

³⁸ AIREF. *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social*. P.33-35 [en línea] [citado el día: 24 de abril de 2021]. <https://www.airef.es/es/la-seguridad-social-presenta-un-deficit-estructural-originado-en-la-crisis-y-que-se-mantendra-en-ausencia-de-nuevas-medidas/>

³⁹ AIREF. *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social*. P.36-37 [en línea] [citado el día: 24 de abril de 2021]. <https://www.airef.es/es/la-seguridad-social-presenta-un-deficit-estructural-originado-en-la-crisis-y-que-se-mantendra-en-ausencia-de-nuevas-medidas/>

La tasa, hoy en día, sostiene que la fecundidad de las mujeres españolas es de 1,3 hijos por mujer, siendo una de las más bajas entre los países desarrollados. Es previsible que existan caídas y recorridos al alza dado que es una variable que presenta una evolución cíclica. Dependerá, sobre todo, de factores como crisis económicas, la situación del mercado laboral, la dificultad para acceder al mercado de la vivienda y crear un hogar, etc.

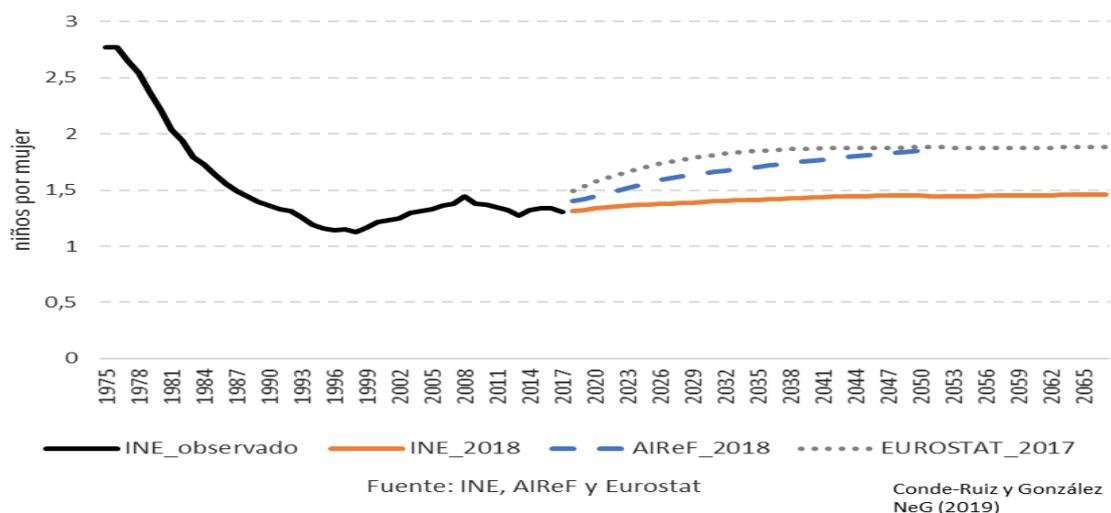


GRÁFICO 1. Tasa de fecundidad 1975-2067⁴⁰

Esta circunstancia es considerada por el legislador en el preámbulo 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 como un “riesgo” que podría llegar a suponer el fin del actual sistema.⁴¹

- c. **Esperanza de vida:** la AIReF prevé que en las próximas décadas tendrá lugar un aumento de la esperanza de vida desde los 83,2 años actuales hasta un rango entre 85 y 90 años.

⁴⁰ CONDE-RUIZ, J. Ignacio. Nuevas Proyecciones Demográficas: INE vs AIReF. [en línea] [citado el día: 25 de abril de 2021] <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airf>

⁴¹ FERNANDEZ ORRICO, Javier y SEMPERE NAVARO, Antonio V. *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters. 2018. ISBN 978-84-1308-181-6. Pág. 45.

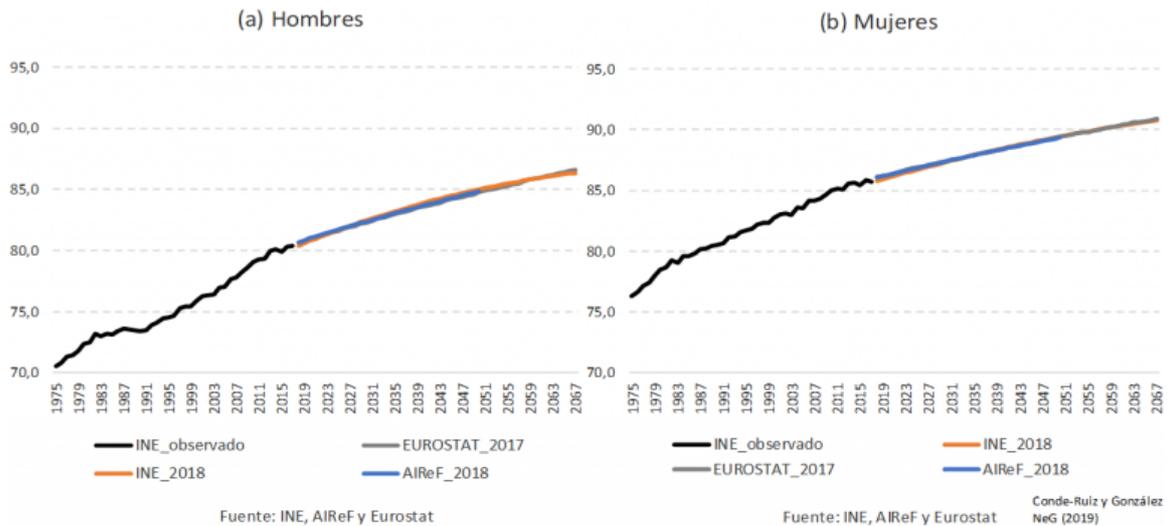


GRÁFICO 2. Esperanza de vida al nacer 1975-2068⁴²

Una vez analizados los tres factores, la AIREF estima que aumentará la población española entre 4 y 13 millones de personas en los próximos 30 años, de manera que se alcanzará una población total de aproximadamente 55 millones.

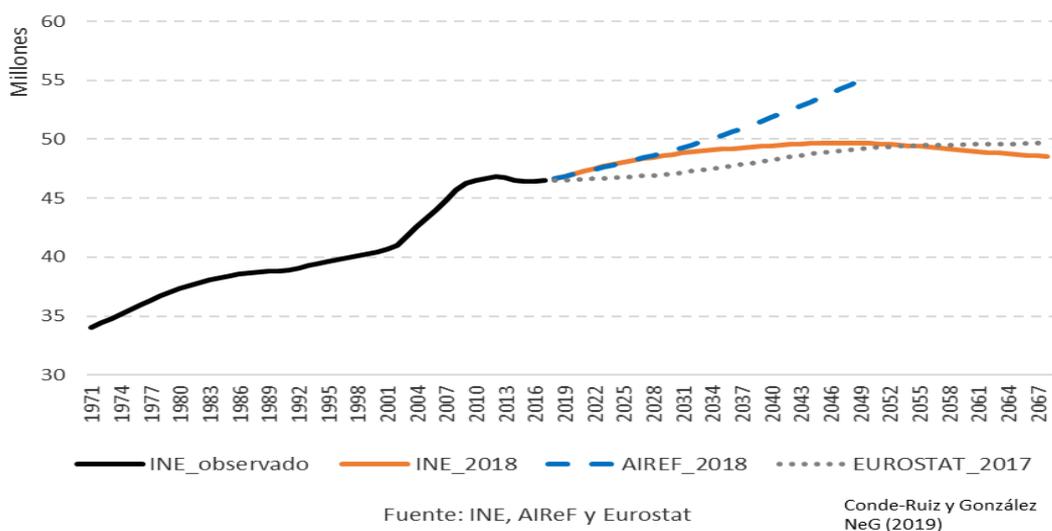


GRÁFICO 3. Población total de España⁴³

⁴² CONDE-RUIZ, J. Ignacio. Nuevas Proyecciones Demográficas: INE vs AIREF. [en línea] [citado el día: 25 de abril de 2021] <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airf>

⁴³ CONDE-RUIZ, J. Ignacio. Nuevas Proyecciones Demográficas: INE vs AIREF. [en línea] [citado el día: 25 de abril de 2021] <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airf>

El sistema público de pensiones español se tendrá que enfrentar a uno de los grandes retos durante las próximas décadas, que es el rápido proceso de envejecimiento de la población española, que comenzó en los años setenta. Se hace referencia con ello a dos situaciones. Por un lado, al aumento de la esperanza de vida y, por otro, al desplome de la tasa de natalidad. Esta segunda situación se redujo en torno a un 60% entre mediados de la década de 1970 y mediados de la década de 1990 hasta colocarnos entre los países con menores índices de fecundidad del mundo⁴⁴.

3.2.2. Desempleo

El aumento de la esperanza de vida, unido al progresivo envejecimiento de la población, conlleva un aumento del número de jubilados. Si se combinan estos factores con la baja tasa de natalidad, da como resultado que a medio y largo plazo el sistema de reparto no va a ser sostenible dado que cada vez hay más pensionistas, pero no tantos trabajadores.

Según la AIREF, en 2050 habrá 1,16 trabajadores por cada pensionista de jubilación, frente a los 2 por cada uno que tenemos actualmente. Concretamente, en septiembre de 2020, esta cifra se vio disminuida, como consecuencia de la pérdida de empleo durante la pandemia provocada por la COVID-19, situándose en 1,92 trabajadores por cada jubilado. Por su parte, los afiliados serán para 2050, 19,16 millones, de manera que no se llegará a 1,2 trabajadores por pensionista.

Teniendo en cuenta la nueva revolución tecnológica, esto es, la progresiva robotización, digitalización e inteligencia artificial, se estima que va a ser muy probable que se produzca una disminución de la participación salarial en el PIB y un aumento de la inestabilidad laboral⁴⁵.

⁴⁴ DE LA FUENTE, Ángel; GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel y SANCHEZ MARTÍN, Alfonso Ramón. ¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, núm. 232, 2020, págs. 4 y 5.

⁴⁵ JIMENO SERRANO, Juan Francisco. Elementos de una reforma sostenible de las pensiones, *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019, pág. 47.

Analizado el panorama social que nos rodea, podemos afirmar que la caída de los nacimientos, la mayor esperanza de vida y la futura jubilación de los “baby-boomers”⁴⁶, entre otros factores (junto con la crisis económica y la alta tasa de paro), han desafiado la sostenibilidad del sistema público de pensiones.⁴⁷

3.2.3. Fondo de Reserva de la Seguridad Social

En respuesta a una de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en el año 2000 se constituye en la TGSS el Fondo de Reserva de la Seguridad Social como herramienta para garantizar las prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social en caso de falta de recursos económicos, originada por desviaciones entre ingresos y gastos.

En cuanto a las dotaciones del Fondo de Reserva, se integran en el mismo:

- Los excedentes de ingresos que financian las prestaciones contributivas.
- El excedente que resulte después de dotar la Reserva de Estabilización de contingencias comunes de las mutuas colaboradoras.

A través de este fondo se financió el déficit de las pensiones, así como por otros excedentes de la Seguridad Social (como los fondos de las mutuas de accidentes de trabajo). En un primer momento, la idea consistía en financiar las pensiones con estos recursos hasta que se recuperara la economía para, posteriormente, volver a la fuente de las cotizaciones. No estaba claro que fuera a funcionar este plan debido a “la lenta recuperación de la recaudación por cotizaciones y [...] la expansión continua del gasto en pensiones”⁴⁸.

⁴⁶Se conoce como generación del “baby-boom” a todos aquellos nacidos entre 1960 y 1975, periodo en el que la natalidad se vio incrementada de forma considerable. Se estima que en torno al año 2024 esta generación comenzará a jubilarse, lo que supondrá una mayor presión sobre el sistema público de pensiones de la Seguridad Social.

⁴⁷ PINO ÚBEDA, Sergio. *La sostenibilidad del sistema de pensiones y la fecundidad en España*. Trabajo Final de Grado, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2018.

⁴⁸ ZUBIRI, Ignacio. Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma, *Papeles de Economía Española*, núm. 147, 2016, pág. 170.

III. MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD

La Unión Europea está barajando desde hace tiempo una serie de soluciones para hacer sostenible el sistema público de las pensiones por medio del incremento del número de años de cotización para tener derecho al disfrute de una pensión e incrementar los requisitos para que se pueda optar a una pensión máxima. Al mismo tiempo se estudia la aprobación de índices correctores de la cuantía de la pensión, así como el control de la revalorización de las pensiones existentes. El problema que presentan estas medidas es su impopularidad, sobre todo tras un largo período en el que la ciudadanía ha sufrido y sigue sufriendo recortes, tanto salariales como los que tienen que ver con la provisión de bienes y servicios por parte del Estado⁴⁹.

Para evitar el déficit financiero en el sistema de pensiones hemos de conseguir un equilibrio entre los ingresos y gastos:

- Actuar sobre los ingresos supone el aumento del número de las cotizaciones a la Seguridad Social, incrementar la cuantía de los salarios, lo que provoca un aumento directo de las bases de cotización y el consumo de los trabajadores. Todo ello permite incrementar los tipos de cotización y un aumento de las transferencias necesarias de los Presupuestos Generales del Estado.
- Actuar sobre los gastos supone reducir la media de las cuantías de las pensiones, limitando la revalorización de las mismas o el establecimiento de coeficientes reductores. Todo ello iría acompañado de un incremento del tiempo necesario de cotización para tener derecho a una pensión pública, así como para poder disfrutar de pensiones en su máxima cuantía, aumentando igualmente la edad de jubilación como consecuencia de la mayor esperanza de vida existente actualmente.

Otro tema importante a tener en cuenta es que únicamente se llevan a cabo estudios en materia de pensiones sobre la necesidad de realizar cambios legislativos de cara a

⁴⁹ MADARIAGA, José Antonio; SANTIBÁÑEZ, Javier; GOICOECHEA, Estibaliz. Retos del sistema de pensiones. *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 226, 2019, pág. 133.

garantizar la sostenibilidad del sistema y se echa en falta el estudio de esta materia desde la perspectiva de género puesto que “hombres y mujeres no han tenido, ni tienen, las mismas condiciones sociales y laborales”⁵⁰.

1. SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Como avanzaba en el punto II.3.1, se busca que la financiación de las prestaciones contributivas dependa de las cotizaciones sociales, mientras que las no contributivas dependan exclusivamente de la imposición general⁵¹.

De acuerdo con lo establecido en el art. 109.2 TRLGSS, “la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, [...]”. Se concreta normativamente, por tanto, en este precepto el principio de separación de fuentes de financiación.

En 1995, cuando se firma el Pacto de Toledo, parecía un buen acuerdo porque “permitía dedicar a pensiones cotizaciones que en aquel momento se utilizaban para pagar la sanidad” pero era una medida que no iba a prosperar en el medio plazo⁵².

El principal problema que presenta esta medida es que el déficit padecido por el sistema de Seguridad Social no desaparece, sino que únicamente se traslada, pasando a estar a cargo de los Presupuestos Generales del Estado⁵³.

⁵⁰ BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María. La evolución de las pensiones de jubilación y viudedad desde la perspectiva de género, *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 38, 2017.

⁵¹ MORA MÁRQUEZ, César María. *Representación del discurso sobre pensiones en la prensa española (El País y ABC). Desde el Pacto de Toledo hasta la reforma de 2011*. Tesis doctoral, Córdoba: Universidad de Córdoba, 2015, pág. 77.

⁵² ZUBIRI, Ignacio. Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma, *Papeles de Economía Española*, núm. 147, 2016, pág. 168.

⁵³ ROBLES ARIAS, Paula. *La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español*. Trabajo de Fin de Grado, León: Universidad de León, 2017, pág. 88.

2. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

El llamado “factor de sostenibilidad” fue creado “para que los desequilibrios del sistema de pensiones se puedan anticipar cada año de manera transparente y se neutralicen de forma distribuida en el tiempo”⁵⁴. Puede entenderse como una consecuencia del principio de solidaridad intergeneracional dado que cada generación va aportando la misma cantidad de bienes y servicios para los jubilados. Podemos decir que el FSP tiene por objeto compensar los desequilibrios producidos respecto al percibo de la pensión de jubilación como consecuencia de los cambios de la esperanza de vida⁵⁵.

Ahora bien, si la esperanza de vida va en aumento, las generaciones futuras recibirán más del sistema de forma progresiva. Aquí es donde entraría en juego la idea del FSP, que es “ajustar la pensión a la baja, de manera que la suma de lo percibido, teniendo en cuenta el valor del dinero en el tiempo, permanezca constante”⁵⁶.

En otras palabras, el FSP “ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatibles con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo”⁵⁷.

Como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introdujo el FSP en su artículo 8 que, a su vez, incluyó la Disposición adicional 59ª en la LGSS de 1994, de modo que, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y

⁵⁴ DELGADO GARCÍA, Ana María. *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de prevención social*. Barcelona: JM BOSCH EDITOR, 2014. ISBN 9788494143595.

⁵⁵ PÉREZ ALONSO, María Antonia. El Factor de Sostenibilidad en España, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 6, 2016, págs. 4 y 5.

⁵⁶ MADARIAGA, José Antonio; SANTIBAÑEZ, Javier; GOICOCHEA, Estibaliz. Retos del sistema de pensiones. *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 226, 2019, pág. 123.

⁵⁷ ALDA, Mercedes; MARCO, Isabel y MARZO, Adrián. La reforma del sistema público de pensiones español: El Factor de Sostenibilidad, *Revista Finanzas y Política Económica*, núm. 1, 2018.

la esperanza de vida a los 67 años en 2027⁵⁸. Poco después y gracias al artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se permitió adelantar el establecimiento de dicho factor desde que se proyectase un déficit a largo plazo del sistema de pensiones⁵⁹. Por su parte, la Disposición final 5ª 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 dispuso que el FSP se aplicaría a las pensiones de jubilación que se causaran a partir del 1 de enero de 2019, circunstancia que no se cumplió, produciéndose un retraso en su aplicación hasta la actualidad. Solo se sabe que se ha de producir su entrada en vigor con anterioridad al 1 de enero de 2023⁶⁰.

La introducción de esta medida no es original de nuestro país, puesto que en muchos Estados europeos ya se había implantado, dada la dificultad para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a consecuencia del progresivo envejecimiento demográfico y la agravación de la crisis económica.

3. RETRASO EN LA EDAD DE JUBILACIÓN

En el año 2013 se inició un periodo transitorio, que llegará hasta 2027, en el que progresivamente se va incrementando la edad para acceder a la pensión de jubilación, pasando de los 65 a los 67 años, si bien se mantiene la posibilidad de jubilarse con 65 años, siempre que se acredite una larga vida laboral por medio de un periodo mínimo de cotización de 38 años y 6 meses (Disposición transitoria séptima TRLGSS). El aumento de la edad de jubilación es una de las medidas a implementar para asegurar la sostenibilidad desde el punto de vista financiero de las pensiones públicas, sin que

⁵⁸ Apartado IV, párrafo 21º del Preámbulo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social («BOE» núm. 184, de 2 de agosto de 2011, páginas 87495 a 87544 (50 págs.)).

⁵⁹ GALLEGO LOSADA, Rocío. *El dilema de las pensiones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2015. ISBN 978-84-9119-312-8. Págs. 166 y 167.

⁶⁰ FERNÁNDEZ ORRICO, Javier y SEMPERE NAVARO, Antonio V. *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters. 2018. ISBN 978-84-1308-181-6. Pág. 122.

suponga una disminución drástica de sus cuantías para los trabajadores que acceden a dicha jubilación.

Países como Italia, Dinamarca, Grecia, Reino Unido u Países Bajos han aumentado la edad ordinaria de jubilación, vinculándola al aumento de la esperanza de vida en los próximos años, ajustándose cada tres o cinco años. Algunos estudios indican que, en el caso de España, vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida supondría un incremento de la edad de jubilación de seis meses por cada cinco años, pasando de los actuales 67 años en 2027 a los 69 años en 2047⁶¹. Cuando se estableció la edad de jubilación en los 65 años, la esperanza de vida en España estaba alrededor de los 70 años. Hoy excede de los 80, por lo que esta longevidad, con mucha mejor calidad de vida, debe ir en la misma proporción que la duración de la vida laboral.

Cuando se inicia el periodo progresivo de aumento de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años, comenzamos a igualarnos a los países de nuestro entorno, en los que ese aumento es una constante. No cabe ninguna duda que el hecho del envejecimiento de la población aumenta las tensiones en los sistemas de pensiones públicas de reparto, y ha quedado demostrado que el adelanto de la edad de jubilación tiene unos efectos adversos sobre la sostenibilidad financiera del sistema. No obstante, hay algunas cuestiones adicionales que tienen efectos importantes en la situación financiera de las pensiones como el nivel de ingresos del sistema y la productividad⁶², siendo también muy importante el hecho de llevar a cabo una mejor gestión del sistema y un riguroso control del fraude fiscal y de la Seguridad Social.

El retraso en la edad de jubilación, en teoría, reduce el gasto al disminuir el número de jubilados, así como los años que van a percibir la pensión, provocando por otro lado, el

⁶¹ EGUIAGARAY, Juan Manuel y otros. *Un sistema de cuentas nocionales para España. Por un sistema de pensiones solidario, sostenible y transparente* [En línea] [Citado el: 4 de junio de 2021] http://www.cen7dias.es/BOLETINES/413/informe_pensiones_413.pdf

⁶² MINGORANCE ARNÁIZ, Ana Cristina y GARCÍA HERRADOR, Agustín. Análisis empírico del efecto que la jubilación anticipada tiene sobre el gasto en pensiones, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 48, 2007, pág. 66.

aumento de la recaudación, ya que habría más cotizantes.⁶³ No obstante, es una medida que afecta al empleo negativamente puesto que no se da acceso a los jóvenes a ocupar los puestos de trabajo que podrían dejar los trabajadores mayores. Es decir, se retrasa el reemplazo de trabajadores, dificultando el hecho de que la gente joven pueda encontrar trabajo y comenzar a cotizar lo antes posible para hacer frente a las largas carreras de cotización. Por otro lado, las personas mayores de 55 años podrían encontrarse en una situación de riesgo o vulnerabilidad social si aumenta la edad de jubilación al tener más dificultades para acceder o, incluso, mantenerse en el mercado de trabajo puesto que, como demandantes de empleo, se les ofrecen escasas oportunidades.

4. AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE CÓMPUTO PARA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

A partir del 1 de enero de 2013, el número de años para el cálculo de la pensión de jubilación se vio incrementado en más de un 60% al pasar de los 15 a los 25 años, si bien su aplicación es progresiva en el tiempo. Así, a partir del año 2022, se tendrán en cuenta las bases de cotización de los últimos 25 años para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación. Dicha base será el cociente que resulta de dividir por 350 las bases de cotización del interesado durante los 300 meses inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante (artículo 209.1 y Disposición transitoria octava.1 TRLGSS).

Uno de los objetivos del actual ministro de Seguridad Social, enmarcado dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, remitido por el Gobierno a Bruselas recientemente, es ampliar el periodo de cómputo del cálculo de la pensión de los 25 años, previstos para 2022, a los 35 años, lo que supondría un recorte medio de las pensiones de jubilación del 6,3%.

⁶³ GALLEGO LOSADA, Rocío. *El dilema de las pensiones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2015. ISBN 978-84-9119-312-8. Pág. 114.

El impacto de esta reforma varía según las circunstancias de cada trabajador, puesto que sería una medida neutra para aquellos que cotizan siempre por bases mínimas o máximas o cuyas retribuciones salariales se ven revalorizadas en sintonía con la inflación, pero una medida considerablemente negativa para los que presenten salarios que han ido en aumento a lo largo de su vida laboral o a los que “autodeterminan” su cotización. Incluso, podría darse el efecto contrario y beneficiar a aquellos trabajadores que hayan sufrido una bajada en sus cotizaciones en los últimos años de su carrera profesional⁶⁴. Para garantizar la máxima equidad, se debería tomar en consideración lo cotizado durante toda la vida laboral, y no solo una parte⁶⁵.

5. LA MOCHILA AUSTRÍACA

La “mochila austríaca” es un sistema de indemnización por despido que surgió en Austria en el año 2003. Consiste en la creación de una cuenta a nombre de la persona trabajadora en la que el empresario deposita de forma periódica un porcentaje del salario bruto de la misma⁶⁶. Para sacar el mayor rendimiento posible, estas cantidades que ingresa la empresa no se acumulan, sino que son gestionadas por una caja, que las invierte. Esa cuenta o fondo de capitalización es como una “mochila” o “hucha” que siempre va a pertenecer al trabajador, de manera que va a poder disponer de los fondos que contiene si fuera despedido o para la formación, llevarla consigo en caso de cambio de trabajo o, incluso, podría tratarse de una especie de pequeño “plan de pensiones”, ya que puede guardar esos fondos para complementar la pensión cuando se jubile.

La implementación de este modelo claramente favorecería la contratación al reducirse los costes de la indemnización por despido. Supondría además una tendencia a la eliminación

⁶⁴ GALLEGO LOSADA, Rocío. *El dilema de las pensiones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2015. ISBN 978-84-9119-312-8. Págs. 144 y 145.

⁶⁵ FERNÁNDEZ ORRICO, Javier y SEMPERE NAVARO, Antonio V. *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters. 2018. ISBN 978-84-1308-181-6. Pág. 112.

⁶⁶ PRIETO FERNÁNDEZ, Irene. *Análisis del sistema público de pensiones español*. Trabajo de Fin de Grado, León: Universidad de León, 2020, págs. 68 y 69.

de los contratos temporales en favor de la contratación indefinida. De esta manera, el trabajo sería fijo y las inversiones se destinarían a una mejora de la productividad y remuneración. El mercado de trabajo sería más flexible porque la persona trabajadora no tendría obligación de preservar su puesto de trabajo, al poder llevar consigo la “mochila” con los fondos correspondientes si cambia de empleo.

Por otro lado, si bien supone la reducción de los costes de la indemnización por despido, los empresarios optarán con más facilidad por este modo de extinción del contrato antes que otras medidas, como la reducción de jornada o salario. Es decir, se pierde el carácter disuasorio que generaba la indemnización en el momento efectivo del despido al suponer un esfuerzo económico importante para la empresa.

En cuanto a las pensiones, como regla general, los fondos de la cuenta de capitalización no van a servir para complementar la pensión de jubilación porque lo normal es que el trabajador retire esos fondos con anterioridad al momento efectivo de la jubilación. Para que tuviera una incidencia sobre la pensión de jubilación, el trabajador no podría haber estado parado o, estándolo, no haber retirado de la cuenta los fondos para financiar la situación legal de desempleo, lo que no suele suceder en la práctica⁶⁷.

En España, lleva abierto el debate sobre la implantación del sistema de la “mochila” inspirado en el modelo austríaco desde 2009, si bien se han planteado algunas modificaciones. La idea es apostar por un modelo mixto de sistema de capitalización y un sistema tradicional de indemnizaciones.

De este modo, podemos distinguir dos modelos:

1. Un sistema puro (que es el que presenta Austria), donde no existe una indemnización en el momento efectivo del despido, sino que las aportaciones periódicas por parte de la empresa a la cuenta del trabajador constituyen la indemnización en su totalidad.

⁶⁷ BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo. Sobre la mochila austríaca, *Actualidad Económica*; Madrid, núm. 30, 2020.

2. Un sistema mixto o parcial, formado por una indemnización por despido y los fondos que ha ido aportando el empresario, como ocurre en el sistema anterior.

Dada la acentuación de la crisis económica tras la pandemia de la COVID-19, el Banco de España publicó un informe el pasado 13 de mayo de 2021 en el que se pronunciaba, entre otras cosas, sobre las diferencias en la protección que se otorga a los trabajadores con contrato temporal y con contrato fijo⁶⁸.

Así, nos dice que los trabajadores temporales llevan sufriendo la destrucción de empleo de forma evidente desde mucho antes de la crisis de la pandemia y que caben distintas opciones para solucionar este problema, como la implantación de un modelo de contrato único con coste por despido creciente y la apuesta por el sistema de la “mochila austriaca” al considerar que no genera tanta desigualdad. No obstante, como mencionaba anteriormente, señala en el informe que este sistema prácticamente supondría un incentivo al despido por parte de las empresas al reducirse los costes⁶⁹.

6. IMPUESTOS FINALISTAS

En enero de 2018, el Gobierno del PSOE propuso dos impuestos extraordinarios a la banca para financiar las pensiones: uno a las transacciones financieras (conocido como tasa Tobin) y otro extraordinario que gravase el beneficio de la banca, con los que se preveía una recaudación de 1.000 millones al año que irían destinados a reducir el déficit de la Seguridad Social. La aplicación de este impuesto encontraría su justificación en el hecho de que los trabajadores sostuvieron el rescate de la banca con 77.000 millones de euros, por lo que es justo que ahora la banca contribuya para sostener el sistema público

⁶⁸ BANCO DE ESPAÑA. *Informe Anual 2020*. Pág. 167 [En línea] [Citado el: 16 de mayo de 2021] https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

⁶⁹ EL ECONOMISTA. *El Banco de España pide abaratar el despido a la mitad e implantar la mochila austriaca* [En línea] [Citado el: 16 de mayo de 2021] <https://www.proquest.com/docview/2527539636?pq-origsite=primo&accountid=17214>

de pensiones. Se trataría de un impuesto similar al de sociedades que repercutiría en los consumidores en proporción a sus niveles de renta.

Sin embargo, esta propuesta ha sido rechazada por otros sectores en los que se defiende que el pago de las pensiones debe sostenerse a través de la creación de empleo, la cual no se verá favorecida con la subida de impuestos. Así pues, tras la llegada del PSOE al Gobierno, esta iniciativa se fue diluyendo debido a las fuertes presiones del sector bancario con lo que, finalmente, el impuesto a la banca nunca llegó a aplicarse⁷⁰, si bien es cierto que el debate nunca se ha llegado a cerrar al entrar en juego el abuso continuado que se ha realizado del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En 2011, dicho fondo llegó a contar con, aproximadamente, 67.000 millones de euros y, desde ese año hasta 2017, se han gastado 60.000 millones de euros. Este saqueo a la “hucha de las pensiones” ha hecho surgir una vez más la necesidad de buscar alternativas por medio de nuevos recursos, como los impuestos⁷¹.

La propuesta de los partidos políticos de sostener el sistema de Seguridad Social mediante la creación de impuestos no es una idea novedosa, sino que se trata de un mecanismo que ya está siendo efectivamente aplicado en países europeos, como son Alemania o Francia. Así, tomando como ejemplo este último, podemos ver que Francia ha logrado alcanzar un equilibrio financiero a largo plazo en su sistema de pensiones con el que ya no es necesario posponer la edad de jubilación. Esto es así gracias a su doble mecanismo de financiación de la Seguridad Social: por un lado, mediante el sistema tradicional de financiación basado en las cotizaciones de empresarios y trabajadores, y por otro, mediante la creación de impuestos específicos. Dichos impuestos son fundamentalmente dos:

- La “Contribución Para el Reembolso de la Deuda Social”: se trata de un impuesto creado en 1996 con el objetivo de sufragar la deuda de la Seguridad Social. Dicho

⁷⁰ LLACH, Laura. *¿Dónde ha quedado el “impuestazo” a la banca con el que el Gobierno pagaría las pensiones?* [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://es.euronews.com/2020/01/24/donde-ha-queda-el-impuestazo-a-la-banca-con-el-que-el-psoe-pagaria-las-pensiones>

⁷¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Juan Miguel. *Ni trampas ni atajos para supuestamente financiar la Seguridad Social: en defensa del sistema de reparto.* [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://nuevatribuna.publico.es/articulo/actualidad/financiar-seguridadsocial-sistemareparto-impuestos-financiacion/20200226142322171512.html>

impuesto consiste en una tasa del 0,5% que será aplicable sobre todo tipo de ingresos.

- La “Contribución Social General”: creado en 1991 con la finalidad de buscar un equilibrio financiero entre las rentas del capital y las rentas del trabajo⁷².

Para poder llevar a cabo esta medida de sostenibilidad financiera, es necesario realizar algún cambio en la estructura de los ingresos de la Seguridad Social, si bien debe realizarse de manera gradual y sin sustituir por completo las cotizaciones por otro recurso. El hecho de reducir el peso de las cotizaciones, aumentando el de los impuestos es una técnica utilizada con frecuencia en los Estados de nuestro entorno, dando lugar a situaciones con resultados mixtos⁷³.

7. DESTOPAR LA BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN

La existencia de un tope máximo tiene como finalidad fijar una cantidad por encima de la cual no se pueda cotizar, limitando la progresividad del sistema⁷⁴. La base máxima de cotización actualmente asciende a 4.070,10 euros al mes (artículo 148 TRLGSS y 119.Uno.1 LPGE para 2021).

El Gobierno está estudiando la posibilidad de subir las cotizaciones a los salarios más elevados, por encima de este tope máximo, para lo cual ha enviado un documento a Bruselas con la propuesta. En dicho documento, llamado “Plan de Recuperación,

⁷² CASADO SÁNCHEZ, Irene. *Francia se sitúa en el camino del éxito*. [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://www.elperiodico.com/es/economia/20160724/francia-se-situa-en-el-camino-del-equilibrio-5283508>

⁷³ RUESGA BENITO, Santos Miguel y otros. *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España*. Pág. 281. [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7737c660-5dfc-4078-9672-692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.Investigaci%C3%B3n+%28II%29.pdf?MOD=AJPERES>

⁷⁴ ERRANDONEA ULAZIA, Elisabet. *Sistema español de pensiones: revisión crítica de los elementos comunes al cálculo de pensiones contributivas (Normas sobre el tope máximo de pensiones, cuantías mínimas y revalorización de pensiones)*. Granada: Comares. 2016. ISBN 978-84-9045-470-1. Pág. 208.

Transformación y Resiliencia”⁷⁵, se dice que la adaptación de las bases máximas ha de ser gradual y que, a su vez, las pensiones deben aumentar. Literalmente, señala que “la adaptación del sistema requiere de una adecuación gradual de las bases de cotización máxima que deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no afectar a la naturaleza contributiva del sistema”⁷⁶. De esta manera, se eliminarían los límites en la cotización respecto de los salarios más altos y, como consecuencia, todo salario percibido por el trabajador cotizaría a la Seguridad Social⁷⁷.

Lo que no se debería hacer es establecer un nivel de prestaciones muy alejado de las cotizaciones efectuadas. Algunos autores consideran que esto es lo que ha ocurrido respecto de alguna medida en los últimos años y lo han calificado como la “reforma silenciosa”⁷⁸ (en este sentido, las políticas sobre pensiones en los últimos 15 años muestran claras tendencias: (1) el valor de las pensiones mínimas ha aumentado en términos reales, mientras que las máximas se han ajustado con la inflación – manteniendo su valor en términos reales, pero reduciendo su poder adquisitivo en relación con el salario medio; y (2) las bases mínimas de cotización se han visto reducidas, mientras que el límite superior ha permanecido más o menos constante en términos reales. No ha recibido mucha atención la ligera modificación de estos parámetros en los medios de comunicación ni en el ámbito político porque se han considerado como factores secundarios para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones)⁷⁹.

⁷⁵ Se acuerda la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por medio de la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia («BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2021, páginas 51346 a 51349 (4 págs.)).

⁷⁶ Pág. 343 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁷⁷ PASCUAL CORTÉS, Raquel. Escrivá propone adecuar la edad de jubilación a la esperanza de vida o destapar bases máximas, *Cinco Días*, 2021, pág. 2.

⁷⁸ HERNÁNDEZ DE COS, Pablo. *El sistema de pensiones en España: Una actualización tras el impacto de la pandemia*. Pág. 23 [En línea] [Citado el: 7 de junio de 2021] <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasional/es/21/Fich/do2106.pdf>

⁷⁹ CONDE-RUIZ, J. Ignacio y GONZÁLEZ, Clara I. From Bismarck to Beveridge: the other pension in Spain, *SERIEs. Journal of the Spanish Economic Association*, núm. 7, 2016, págs. 465 y 466.

Propone el Gobierno que el incremento de la base máxima (y, como consecuencia, la pensión), se produzca antes de finalizar 2022, si bien su implementación gradual se va a extender durante treinta años.

Si partimos de que el 8% de los afiliados a la Seguridad Social, esto es, poco más de un millón de trabajadores, a finales de 2017 estaba cotizando por la base máxima, en torno a 630.000 percibían una remuneración salarial entre 45.000 y 60.000€ al año, por lo que su cotización media se vería incrementada un 14%, en caso de producirse un destope total de la base máxima. A su vez, alrededor de 245.000 tenían un salario que oscilaba entre los 60.000 y 75.000€ anuales, trabajadores que verían aumentada su cotización en un 48%. La cotización media de 94.000 trabajadores con sueldos entre 75.000 y 90.000€ subiría hasta un 81,3%, mientras que la de 30.000 trabajadores, aproximadamente, con salarios que superaban los 90.000€ al año, aumentaría hasta situarse en un 220%. Si se produce un destope total, ese millón de trabajadores abonaría un 35% más cada año, de media, a las arcas públicas⁸⁰.

Por tanto, destopar la base máxima de cotización puede tratarse de otra medida para mejorar los ingresos del sistema público de pensiones, siempre que no se ajustara la pensión máxima en la misma proporción. Serviría para mejorar el déficit actual, aunque solo de forma parcial y, como contrapartida, supondría una pérdida de contributividad adicional grave. Además, afectaría al nivel de empleo como consecuencia del aumento “en casi una tercera parte los costes laborales de los trabajadores con bases más altas”, así como la pérdida de equidad, dado que se podría “trasladar a los trabajadores menos cualificados el coste de la medida”⁸¹.

⁸⁰ FAES, Ignacio. El Gobierno propone en Bruselas subir las cotizaciones a los salarios más altos.

[En línea] [Citado el: 6 de junio de 2021] <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11005357/01/21/El-Gobierno-propone-en-Bruselas-subir-las-cotizaciones-a-los-salarios-mas-altos.html>

⁸¹ GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel. Situación actual y perspectivas del sistema público español de pensiones, *Papeles De Economía Española*, núm. 161, 2019, pág. 22.

8. DESINCENTIVAR JUBILACIONES ANTICIPADAS

A fin de mantener económicamente, el actual sistema de pensiones y poder garantizar el poder adquisitivo de las mismas, el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, está trabajando en establecer una serie de cambios inminentes.

Estas reformas están dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha sido enviado a Bruselas. Dicho Plan quiere modernizar y adaptarse a las nuevas formas de vida y trabajo. Como ejemplo de esta necesidad de adaptación, podemos señalar la alta temporalidad y los periodos de desempleo que se producen actualmente frente a las carreras profesionales que se producían en el pasado, en las que había más empleos fijos, los sueldos y cotizaciones eran ascendentes hasta llegar a la jubilación. Para paliar esta circunstancia se está planteando la posibilidad de que el trabajador pueda elegir el periodo de bases de cotización a computar para el cálculo de su pensión.

Pero una de las reformas más destacables es la desincentivación de las jubilaciones anticipadas. Actualmente es posible jubilarse hasta dos años antes de la edad legal, cumpliendo los requisitos de determinados periodos de cotización. Dado que, aunque existen coeficientes penalizadores que reducen la pensión y el volumen de trabajadores que se acogen a este tipo de jubilación es muy numeroso y gravoso para el sistema, es necesario establecer nuevos coeficientes y perfilar el modo de cálculo de la pensión para los casos de trabajadores que cotizan por bases máximas.

Entre los cambios que se pretende hacer, están:

- Los coeficientes penalizadores aumentarán su porcentaje y se aplicarán por cada mes que el trabajador reduzca su edad legal de jubilación, en vez de hacerse, como ahora cada tres meses.
- Estos nuevos coeficientes suponen, sin embargo, una menor penalización para los trabajadores con más años de cotización.
- La aplicación de los coeficientes se aplicará sobre el importe de la pensión y no como se viene haciendo hasta ahora, que es sobre la base reguladora. Este es un cambio fundamental para el caso de trabajadores que han cotizado por bases máximas. Señalar que hay quien ha visto en esta forma de calcular la pensión

(coeficiente penalizador sobre la base reguladora) como un fallo del sistema, ya que la cuantía resultante suele ser de un 2% de la pensión máxima establecida para cada año, en vez de un 8% por cada año de anticipación para cotizaciones medias y bajas.

Pero no sólo hay que desincentivar la jubilación anticipada, sino que, también, son necesarias medidas de incentivación a permanecer trabajando después de la edad legal de jubilación. Actualmente, se considera un incentivo insuficiente la bonificación del 4% sobre la pensión y se plantean varios tipos de incentivos, como un porcentaje adicional de la pensión, un pago único por cada año de demora o una combinación de las dos anteriores.

9. MODIFICACIÓN DE LAS PENSIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA

Hoy en día la pensión de viudedad es una prestación económica del sistema de Seguridad Social, de carácter vitalicio y de naturaleza contributiva, en la que para causar derecho se exige que el causante acredite un período mínimo de cotización, en cuyo caso, será beneficiario de la misma quien fuese cónyuge, ex cónyuge o pareja de hecho del fallecido.

El Pacto de Toledo pretende efectuar una revisión íntegra de las pensiones de viudedad con el fin de adaptarlas al momento actual que vive la sociedad. El cambio más importante afecta al método de cálculo de la pensión, el cual quedaría condicionado por varios factores como: la situación financiera de la unidad familiar -que se acreditaría mediante una prueba de rentas-, la edad del pensionista o las cargas familiares.

Otro de los mecanismos para reformular estas pensiones, ya utilizado en otros países, es “el reparto de cotizaciones acreditadas por los cónyuges durante el periodo de

convivencia, de modo que se vayan generando derechos propios y no derivados, como sucede en la actualidad, que recaen básicamente sobre las mujeres”⁸².

Por otro lado, el Pacto de Toledo también estudia modificar la naturaleza de las pensiones de muerte y supervivencia para convertirlas en prestaciones asistenciales que dejarían de financiarse con cotizaciones sociales, sino a través de los Presupuestos Generales del Estado. A través de esta medida se pretende liberar un presupuesto de la Seguridad Social que pasaría a disponer de un superávit de 16.000 millones de euros al año.

Sin embargo, no todos están de acuerdo con esta propuesta, ya que la naturaleza contributiva de las pensiones de muerte y supervivencia tiene su fundamento en que constituyen un derecho procedente del salario diferido del cónyuge o familiar fallecido.

Es importante tener en consideración que esta medida podría dar lugar a la reducción de la cuantía de las pensiones, así como a su posible transferencia a las CC.AA., lo que podría agravar la brecha existente entre hombres y mujeres. Así, más de un 90% de las pensionistas de viudedad son mujeres, de las que el 70% tienen la pensión como única fuente de ingresos⁸³.

10. CRISIS DE LA COVID-19

El impacto provocado por la pandemia a raíz de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 sobre el sistema público de pensiones aún no está claro, si bien es cierto que se estima que va a tratarse de un gran golpe. En el año 2020 y comienzos de 2021 se incrementó el desempleo hasta niveles históricos, consecuencia de lo cual el nivel salarial

⁸² VELARDE, Gonzalo. *El Gobierno estudiará una pensión de viudedad modulada según el nivel de renta*. [En línea] [Citado el: 14 de junio de 2021] <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10852918/10/20/El-Gobierno-estudiara-una-pension-de-viudedad-modulada-segun-el-nivel-de-renta.html>

⁸³ FERNÁNDEZ RUIZ, Juan Miguel. *Ni trampas ni atajos para supuestamente financiar la Seguridad Social: en defensa del sistema de reparto*. [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://nuevatribuna.publico.es/articulo/actualidad/financiar-seguridadsocial-sistemareparto-impuestos-financiacion/20200226142322171512.html>

fue más bajo durante ese periodo. A corto plazo, se prevé que las pensiones no puedan aumentar en los años venideros⁸⁴.

En 2020, la crisis sanitaria ha dado lugar a un aumento de las necesidades de la financiación de la Seguridad Social debido a la fuerte disminución de los ingresos como consecuencia de la caída de la afiliación y la exoneración de cuotas y el aumento de gasto en determinadas prestaciones, como la incapacidad temporal en caso de COVID-19, ingreso mínimo vital y ayudas a los autónomos.

Para 2021 se prevé revertir algunas de estas dinámicas, de forma que los ingresos totales subirán un 1,31%, los gastos totales disminuirán un 1,9% debido a la moderación del aumento del gasto en incapacidad temporal, los ingresos por cotizaciones sociales se incrementarán en un 3,7% como consecuencia del aumento del número de cotizantes y el gasto en pensiones subirá un 3%.

Con la irrupción de la COVID-19 en España, el problema de la financiación del sistema público de pensiones se ha visto agravado. Durante la pandemia se han destruido innumerables puestos de trabajo, elevando la tasa de paro y provocando una caída en el número de cotizantes de la Seguridad Social. Para revertir los efectos de esta crisis, además de contar con las ayudas provenientes de la Unión Europea, es posible que la financiación de alguna de las pensiones de la Seguridad Social tenga que ir a cargo de los Presupuestos Generales del Estado⁸⁵.

⁸⁴ NIEVES, Vicente. *Las pensiones en España están en una de las peores situaciones del mundo para llegar a ser sostenibles*. [En línea] [Citado el: 7 de junio de 2021] <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10573709/05/20/Las-pensiones-en-Espana-estan-en-una-de-las-peores-situaciones-del-mundo-para-llegar-a-ser-sostenibles.html>

⁸⁵ GUTIÉRREZ BENGOCHEA, Miguel. El sistema de reparto de la Seguridad Social versus envejecimiento poblacional, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020. Pág. 243.

IV. CONCLUSIONES

Una vez concluido este pormenorizado estudio sobre la evolución del sistema de Seguridad Social español y habiendo analizado los problemas financieros existentes y sus posibles soluciones, cabe alcanzar las siguientes conclusiones:

Primera. - El debate de la sostenibilidad del sistema de pensiones se encuentra en pleno auge. La situación de crisis en la que se encontraba sumida la economía española, agravada en estos últimos años por la pandemia, requiere que se encuentre urgentemente una solución al problema.

Segunda. - El sistema de reparto, en sus orígenes, se encontraba rodeado de unos factores extraordinarios, basados en el crecimiento de la población activa, un nivel bajo de desempleo y un número de cotizantes muy superior al de jubilados. Sin embargo, en la actualidad, ya no se dan estas circunstancias favorables, lo que ha hecho surgir dos grandes retos a los que la Seguridad Social debe enfrentarse.

Tercera. - Vistos los problemas coyunturales del sistema de pensiones, encontramos un reto a corto plazo debido principalmente a la asunción por parte de la Seguridad Social de una serie de gastos impropios, los cuales habrían de estar a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Se puede determinar así que este problema está generando un déficit como consecuencia de una mala contabilización. Para poner fin a esta situación, la Comisión del Pacto de Toledo plantea, como una de sus recomendaciones, la separación de fuentes de financiación, de forma que los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales se destinen exclusivamente a financiar la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, mientras que determinados gastos, como las prestaciones no contributivas, deben ser financiadas por el Estado en sus presupuestos.

En lo que se refiere a los gastos impropios de la Seguridad Social, se pretende una revisión completa de las pensiones de muerte y supervivencia, con lo que pasarían de ser prestaciones de naturaleza contributiva a prestaciones asistenciales, a fin de que dejen de financiarse a través de cotizaciones sociales y liberar con ello parte del presupuesto de la Seguridad Social. No obstante, debemos tener en consideración la brecha de género

existente en la actualidad en lo que se refiere a las pensiones de hombres y mujeres, ya que esta se vería agravada al reducirse la cuantía de las pensiones de viudedad, percibidas en un porcentaje mayoritario por mujeres, debiendo tomar en consideración que gran parte de las beneficiarias tienen la pensión como única fuente de ingresos.

Cuarta. - Otro problema coyuntural de gran calado es el que ha producido la crisis de la COVID-19, provocando la destrucción de un sinnúmero de puestos de trabajo y la caída vertiginosa del número de cotizantes de la Seguridad Social. Gracias a las ayudas de la Unión Europea se podrá hacer frente a esta situación y revertir los efectos, si bien es verdad que sería necesario que la financiación de determinadas pensiones fuera con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Quinta. - La Seguridad Social presenta un reto a largo plazo marcado por los problemas estructurales del sistema.

Uno de ellos es la baja natalidad existente en la actualidad. Este descenso en la tasa de fecundidad es un problema que tiene múltiples causas. Por un lado, la precariedad del mercado laboral, el escaso empleo indefinido y la dificultad para acceder al mercado de la vivienda, son factores que impiden a los jóvenes independizarse, dar comienzo a una vida estable y crear un hogar. Por otro lado, los problemas de conciliación entre la vida familiar y laboral evitan que las parejas se decidan a tener hijos.

Otro factor importante es el relativo al aumento de la esperanza de vida, sobre el que podemos concluir que en los próximos años se incrementará el número de pensionistas, los cuales percibirán pensiones más altas y durante más tiempo.

Así, los datos nos muestran una pirámide poblacional invertida, en la que el número de cotizantes será muy inferior al número de pensionistas.

Sexta. - Una de las posibles soluciones a los problemas mencionados pasó por la aplicación de un factor de sostenibilidad, por el que la cuantía de las futuras pensiones de jubilación se irá reduciendo proporcionalmente en la medida en que vaya aumentando la

esperanza de vida de la población. Esta medida se encuentra en suspenso en la actualidad, pero se prevé la futura aplicación de un mecanismo similar.

Séptima. - Con el fin de disminuir el número de pensionistas, aumentando el de cotizantes, existen otras propuestas que tienen por objeto, por un lado, desincentivar las jubilaciones anticipadas y, por otro, y en sentido contrario, fomentar el retraso en la edad de jubilación. Sin embargo, cabe tener en consideración que el aumento de los recursos que se obtendrían por la aplicación de estas medidas podría generar una situación más desfavorable tanto a jóvenes como a mayores. Así, los jóvenes tendrían mayores dificultades para el acceso al mercado laboral, ya que se disminuye la oferta de puestos de trabajo al estar ocupados durante más tiempo por trabajadores que no acceden a la jubilación y, por otro lado, los más mayores podrían verse en situación de vulnerabilidad social al ser más complicado el acceso o, directamente, el mantenimiento, en el mercado de trabajo.

Octava. - En lo que se refiere a la cuantía de jubilación, la tendencia actual pretende ampliar el periodo de cómputo del cálculo de la pensión de los 25 años, previstos para 2022, a los 35 años, lo que supondría un recorte de las pensiones de jubilación. Sin embargo, el impacto de esta medida sobre las pensiones de los trabajadores podría variar dependiendo de la distribución de las cotizaciones a lo largo de su vida laboral.

Novena. - Debemos evitar que las pensiones de jubilación se sustenten exclusivamente en las cotizaciones de los trabajadores en activo, para lo cual los gobiernos han propuesto la posibilidad de expandir las fuentes de financiación de la Seguridad Social por medio de la creación de nuevos impuestos específicos, lo cual ya está siendo aplicado en la actualidad por determinados países europeos, como Francia y Alemania. Sin embargo, esto supondría alterar gravemente el principio de contributividad del sistema y es por ello que diversos autores defienden que este problema debe solucionarse mediante la creación de empleo y la mejora de los salarios, lo que nos lleva a otro punto conflictivo: el desempleo.

Décima. - El problema del desempleo actual supone que las cotizaciones de los trabajadores sean insuficientes para reponer los recursos de la Seguridad Social

destinados al pago de las pensiones. Este factor, unido a la merma constante del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por parte de los gobiernos, ha provocado que actualmente la hucha de las pensiones no cuente con fondos suficientes para hacer frente al déficit financiero.

La adopción de medidas para el crecimiento de empleo, la mejora de los salarios de los trabajadores y la lucha contra el fraude supondría un aumento de recursos para hacer frente al pago de las pensiones. En este sentido, puede resultar conveniente la aplicación del sistema de indemnización por despido de la “mochila austríaca” dado que, al reducirse los costes, favorecería la contratación, el mercado laboral sería más flexible al no tener el trabajador la obligación de preservar su puesto de trabajo y se tendería a la eliminación de los contratos temporales a favor de los indefinidos. No obstante, debemos tener en cuenta que también supone un incentivo para el despido de trabajadores, al ver el empresario que los costes de la indemnización se reducen considerablemente en el momento de la extinción del contrato. Es posible que la solución pase por la creación de un sistema mixto, donde se mantenga parte de la indemnización a la finalización del contrato para garantizar ese carácter disuasorio del despido y un fondo de capitalización que el trabajador lleve siempre consigo.

Undécima. - Para concluir, por todo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que la situación actual de nuestro sistema de Seguridad Social presenta una serie de problemas que hacen necesaria la reforma y revisión del sistema de pensiones, con el objetivo de garantizar la futura sostenibilidad del mismo. Las grandes decisiones estratégicas en materia de pensiones suponen un impacto muy fuerte en las vidas de millones de ciudadanos, que han de lidiar con la incertidumbre y la confusión. Por ello, este proyecto exige un fuerte consenso político a fin de garantizar la eficacia y equidad del sistema, asentado sobre las bases de un modelo de reparto que debe pervivir en las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

AGÍS DASILVA, Monserrat, y otros. *Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 9ª edición. ISBN 978-84-1355-549-2.

AIREF. Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. [en línea] [citado el: 24 de abril de 2021]. <https://www.airef.es/es/la-seguridad-social-presenta-un-deficit-estructural-originado-en-la-crisis-y-que-se-mantendra-en-ausencia-de-nuevas-medidas/>

ALDA, Mercedes; MARCO, Isabel y MARZO, Adrián. La reforma del sistema público de pensiones español: El Factor de Sostenibilidad, *Revista Finanzas y Política Económica*, núm. 1, 2018.

ÁLVAREZ PATALLO, José Andrés. *Los principios informadores de la Seguridad Social*. Tesis doctoral, Bilbao: Universidad de Deusto, 2011.

ARANZADI INSTITUCIONES. *Origen de la seguridad social: concepto y formación histórica de la seguridad social*. 2008/562. [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] https://insignis-aranzadidigital-es.unileon.idm.oclc.org/maf/app/document?srguid=i0ad82d9a000001778846159663c7c49c&marginal=DOC\2008\562&docguid=Ie9d2d0d00c2a11dd9b5c010000000000&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_doctrina;&spos=1&epos=1&td=2&predefinedRelation

BANCO DE ESPAÑA. *Informe Anual 2020*. [En línea] [Citado el: 16 de mayo de 2021] https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo. Sobre la mochila austriaca, *Actualidad Económica*, núm. 30, 2020.

BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María. La evolución de las pensiones de jubilación y viudedad desde la perspectiva de género, *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 38, 2017.

CASADO SÁNCHEZ, Irene. *Francia se sitúa en el camino del éxito.* [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://www.elperiodico.com/es/economia/20160724/francia-se-situa-en-el-camino-del-equilibrio-5283508>

CONDE-RUIZ, J. Ignacio. *Nuevas Proyecciones Demográficas: INE vs AIReF.* [en línea] [Citado el: 25 de abril de 2021] <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airef>

CONDE-RUIZ, J. Ignacio y GONZÁLEZ, Clara I. From Bismarck to Beveridge: the other pension in Spain, *SERIEs. Journal of the Spanish Economic Association*, núm. 7, 2016.

DE LA FUENTE, Ángel; GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel y SÁNCHEZ MARTÍN, Alfonso Ramón. *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones.* [En línea] [Citado el: 22 de abril de 2021.] <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>

DE LA FUENTE, Ángel; GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel y SÁNCHEZ MARTÍN, Alfonso Ramón. ¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, núm. 232, 2020.

DELGADO GARCÍA, Ana María. *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de prevención social.* Barcelona: JM BOSCH EDITOR, 2014. ISBN 9788494143595.

EGUIAGARAY, Juan Manuel y otros. *Un sistema de cuentas nacionales para España. Por un sistema de pensiones solidario, sostenible y transparente* [En línea] [Citado el: 4 de junio de 2021] http://www.cen7dias.es/BOLETINES/413/informe_pensiones_413.pdf

EL ECONOMISTA. *El Banco de España pide abaratar el despido a la mitad e implantar la mochila austríaca* [En línea] [Citado el: 16 de mayo de 2021] <https://www.proquest.com/docview/2527539636?pq-origsite=primo&accountid=17214>

ERRANDONEA ULAZIA, Elisabet. *Sistema español de pensiones: revisión crítica de los elementos comunes al cálculo de pensiones contributivas (Normas sobre el tope máximo de pensiones, cuantías mínimas y revalorización de pensiones)*. Granada: Comares. 2016. ISBN 978-84-9045-470-1.

FERNÁNDEZ ORRICO, Javier y SEMPERE NAVARO, Antonio V. *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters. 2018. ISBN 978-84-1308-181-6.

FERNÁNDEZ RUIZ, Juan Miguel. *Ni trampas ni atajos para supuestamente financiar la Seguridad Social: en defensa del sistema de reparto*. [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://nuevatribuna.publico.es/articulo/actualidad/financiar-seguridadsocial-sistemareparto-impuestos-financiacion/20200226142322171512.html>

GALLEGO LOSADA, Rocío. *El dilema de las pensiones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2015. ISBN 978-84-9119-312-8.

GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel. Situación actual y perspectivas del sistema público español de pensiones, *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago y BARCELÓN COBEDO, Susana. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. Vol. 14ª edición. ISBN 978-84-1355-956-8.

GORELLI HERNÁNDEZ, Juan, y otros. *Lecciones de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-308-7978-3.

GUTIÉRREZ BENGOCHEA, Miguel. El sistema de reparto de la Seguridad Social versus envejecimiento poblacional, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020.

HERNÁNDEZ DE COS, Pablo. *El sistema de pensiones en España: Una actualización tras el impacto de la pandemia.* [En línea] [Citado el: 7 de junio de 2021] <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/21/Fich/do2106.pdf>

JIMENO SERRANO, Juan Francisco. Elementos de una reforma sostenible de las pensiones, *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019.

LLACH, Laura. *¿Dónde ha quedado el “impuestazo” a la banca con el que el Gobierno pagaría las pensiones?* [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://es.euronews.com/2020/01/24/donde-ha-quedado-el-impuestazo-a-la-banca-con-el-que-el-psoe-pagaria-las-pensiones>

LLORENTE ÁLVAREZ, Alberto. ¿Una nueva Seguridad Social para un nuevo siglo? Algunas reflexiones para un debate abierto, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 213, 2018.

MADARIAGA, José Antonio; SANTIBÁÑEZ, Javier y GOICOCHEA, Estibaliz. Retos del sistema de pensiones. *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 226, 2019.

MINGORANCE ARNÁIZ, Ana Cristina y GARCÍA HERRADOR, Agustín. Análisis empírico del efecto que la jubilación anticipada tiene sobre el gasto en pensiones, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 48, 2007.

MONEREO PÉREZ, José Luis, y otros. *Manual de Seguridad Social.* Madrid: Tecnos, 2020. ISBN 978-84-309-7992-9.

MORA MÁRQUEZ, César María. *Representación del discurso sobre pensiones en la prensa española (El País y ABC). Desde el Pacto de Toledo hasta la reforma de 2011.* Tesis doctoral, Córdoba: Universidad de Córdoba, 2015.

NIEVES, Vicente. *Las pensiones en España están en una de las peores situaciones del mundo para llegar a ser sostenibles.* [En línea] [Citado el: 7 de junio de 2021] <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10573709/05/20/Las-pensiones-en-Espana-estan-en-una-de-las-peores-situaciones-del-mundo-para-llegar-a-ser-sostenibles.html>

PÉREZ ALONSO, María Antonia. El Factor de Sostenibilidad en España, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 6, 2016.

PINO ÚBEDA, Sergio. *La sostenibilidad del sistema de pensiones y la fecundidad en España.* Trabajo de Fin de Grado, Barcelona: Universidad de Barcelona, 2018.

PRIETO FERNÁNDEZ, Irene. *Análisis del sistema público de pensiones español.* Trabajo de Fin de Grado, León: Universidad de León, 2020.

ROBLES ARIAS, Paula. *La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español.* Trabajo de Fin de Grado, León: Universidad de León, 2017.

RODRÍGUEZ DE PAZ, Alicia. *El Estado asume 14.000 millones de gastos ajenos a la Seguridad Social.* [En línea] [Citado el: 23 de abril de 2021.] <https://www.lavanguardia.com/economia/20201029/4965053175/estado-asume-14000-millones-gastos-ajenos-seguridad-social.html>

RUESGA BENITO, Santos Miguel y otros. *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España.* [En línea] [Citado el: 13 de junio de 2021] <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7737c660-5dfc-4078-9672-692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.I+investigaci%C3%B3n+%28II%29.pdf?MOD=AJPERES>

SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *¿Qué gastos no contributivos financia la Seguridad Social?* [En línea] [Citado el: 2 de junio de 2021] <https://revista.seg-social.es/2020/10/29/que-son-los-gastos-impropios-de-la-seguridad-social/>

SEGURIDAD SOCIAL. *Historia de la Seguridad Social.* [En línea] [Citado el: 9 de febrero de 2021.] <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Alejandro. *Derecho del Trabajo.* Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1991. ISBN 84-362-2675-5.

TARANCÓN PÉREZ, Encarnación y ROMERO CADENAS, María José. *Manual de prestaciones básicas del régimen general de la Seguridad Social.* Albacete: Bomarzo, 2018. Vol. 5ª edición. ISBN 978-84-17310-35-6.

VELARDE, Gonzalo. *El Gobierno estudiará una pensión de viudedad modulada según el nivel de renta.* [En línea] [Citado el: 14 de junio de 2021] <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10852918/10/20/El-Gobierno-estudiara-una-pension-de-viudedad-modulada-segun-el-nivel-de-renta.html>

ZUBIRI, Ignacio. Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma, *Papeles de Economía Española*, núm. 147, 2016.