

FACULTAD DE DERECHO DE DONOSTIA

Grado en Derecho

Trabajo Fin de Grado

**EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES
ESPAÑOL**

Autoría: MARINA TRULLOS PEREZ DE ARRILUCEA

Dirección: Prof. Dr. D. JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

Curso 2020/2021

RESUMEN:

Nuestro sistema de Seguridad Social con una vigencia de más de un siglo, se ha ido configurando a lo largo de los años llegando a una situación de desequilibrio financiero actual que afecta en muchos aspectos. Así, el objeto principal del trabajo se basa en analizar la situación actual del Sistema y los motivos que nos han conducido hasta aquí, y las posibles medidas de reforma que pueden llevarse a cabo con la finalidad de aumentar los ingresos de la Seguridad Social y reducir o frenar los gastos, para intentar así llegar a un equilibrio financiero y hacer frente a los problemas actualmente existentes.

PALABRAS CLAVE:

Sostenibilidad; Sistema de pensiones; Financiación; Medidas de reforma; Suficiencia

ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	2
I.- INTRODUCCIÓN	3
II.- ENCUADRAMIENTO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES	5
1.- Evolución histórica y antecedentes legislativos.....	5
2. - Especial referencia a la Tesorería General de la Seguridad Social.....	10
III.- ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: CÓMO SE HA LLEGADO A LA SITUACIÓN ACTUAL	15
IV.- MEDIDAS DE REFORMA: ¿HACEN REALMENTE SOSTENIBLE EL SISTEMA?	19
1.- Propuestas de la Unión Europea	19
2.- Propuestas de nuestro sistema de Seguridad Social.....	22
2.1.- A nivel del gasto.....	22
2.1.1- Clarificación y separación de las fuentes de financiación del Sistema	22
2.1.2.- Reformas en la pensión de jubilación	32
2.1.3.- Reforma de la pensión de viudedad.....	38
2.1.4.- Incentivar los planes de pensiones privados	39
2.2. - A nivel de los ingresos	41
2.2.1.- Aumentar las cotizaciones: Cotización de autónomos por ingresos reales	41
2.2.2.- Destapar las bases de cotización	43
2.2.3.- Incentivación de las políticas de empleo	43
2.2.4. Políticas de integración: Incorporación al mercado de trabajo de trabajadores migrantes.....	44
V.- APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2021	46
1.- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones	46
2.- Profundización en la separación de las fuentes de financiación	47
3.- Potenciación del sistema de previsión social complementaria	47
VI.- CONCLUSIONES FINALES	48
BIBLIOGRAFÍA	54
LEGISLACIÓN	54
OBRAS DOCTRINALES.....	55
OTRAS FUENTES	56

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CCGG	Cortes Generales
EPSV	Entidades de Previsión Social Voluntaria
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INE	Instituto Nacional de Estadística
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
ISM	Instituto Social de la Marina
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interior Bruto
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RDL	Real Decreto Legislativo
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
RGI	Renta de Garantía de Ingresos
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SS	Seguridad Social
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UE	Unión Europea

I.- INTRODUCCIÓN

El Sistema de Seguridad Social, junto con la Educación, la Sanidad y el Sistema de Dependencia, es uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el Estado del Bienestar consustancial a un Estado Social y Democrático de Derecho – como es el nuestro -, tal como se configura en el artículo 1.1 de la Constitución Española.

La Seguridad Social se regula en el artículo 41 de la CE que dispone que *“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”*. Al estar incluido dentro del Capítulo Tercero del Título I (“principios rectores de la política económica y social”), no goza de la garantía y la protección concedida por la CE a los derechos fundamentales y libertades públicas, limitándose el artículo 53.3 CE a proclamar que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero *“informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*.

Por lo tanto, nos encontramos ante un derecho económico-social que al igual que todos los que ostentan tal naturaleza, siempre se puede ir perfeccionando y ampliando tanto en su contenido como en sus destinatarios. Ello implica que cuantos mayores recursos tenga un Estado, estos derechos estén más desarrollados y alcancen a más población, como ocurre – con carácter general – en los Países del Norte de Europa, en contraposición a los del Sur, es decir, que cuanto mayor sea el crecimiento económico de un país, éste podrá dedicar más transferencias económicas a mejorar su Estado del Bienestar.

La sostenibilidad del sistema de pensiones es un tema de candente actualidad y de gran debate social y político debido al déficit que el mismo acumula en los últimos años, y que hace que una parte de la sociedad se cuestione si en un futuro llegarán a cobrar la pensión de jubilación cuando alcancen la edad legalmente establecida, ello dado que la fe en el sistema se encuentra en entredicho, especialmente entre la juventud. De ahí la importancia de que todos los partidos políticos con representación parlamentaria hayan alcanzado un acuerdo (desde el último en el año 2011), materializado en el seno del Pacto de Toledo, en noviembre de 2020. En él se contiene una serie de Recomendaciones, aceptando que el consenso es el elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre la sostenibilidad financiera y la adecuación de

las pensiones; debiendo llevar a cabo una reforma de pensiones que pueda estar orientada a la mencionada sostenibilidad financiera tanto a corto, medio y largo plazo, manteniendo el poder adquisitivo de las mismas, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional.

Una vez alcanzado este acuerdo político, resulta necesario un nuevo acuerdo social entre el Gobierno y los agentes sociales para poner aquél en marcha y concretar las medidas a adoptar por el Parlamento mediante la aprobación de la correspondiente norma jurídica. La reforma para garantizar el futuro del sistema resulta inaplazable, al margen de que esto sea una de las condiciones de la Comisión Europea para aprobar las ayudas a la recuperación económica.

La crítica situación en la que nos encontramos obliga por tanto a aprobar medidas que por un lado mejoren los ingresos y por otro lado contengan los gastos para así poder reequilibrar el sistema para tratar de reducir el déficit estructural existente. Aun y cuando el cambio deba realizarse de manera gradual, es evidente que cuanto más se aplace el mismo, las medidas a adoptar deberán ser más drásticas y contundentes lo cual podría agravar la situación actual complicando las posibles soluciones que pudieran existir. Las reformas que se adopten deberán respetar los derechos adquiridos, conforme al artículo 9.3 CE que garantiza el principio de seguridad jurídica y el de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por ello y con la finalidad de tener una visión lo más amplia posible sobre el asunto a tratar, analizaré cómo ha ido evolucionando y configurándose nuestro Sistema durante el periodo de casi cuatro décadas desde que se afronta su modernización a final de la década de los sesenta y primeros años de los setenta del pasado siglo abordando a su vez las características y principios generales del Sistema, con una especial referencia a la creación y fundamento de la Tesorería General de la Seguridad Social. Posteriormente, incidiré en cuál es la situación actual y los motivos que nos han conducido hasta aquí, cuestionando el Sistema, y analizaré las medidas que resultan necesario aprobar tanto a nivel de ingresos como a nivel de gastos para hacer que nuestro Sistema sea suficiente y sostenible, siendo éste el objeto principal del trabajo; y para concluir comentaré las recomendaciones que se han llevado a la práctica y que han quedado reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado para el 2021.

II.- ENCUADRAMIENTO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Antes de profundizar en la materia, esto es, analizar qué circunstancias se han ido dando para llegar a la situación actual deficitaria del Sistema y valorar una serie de medidas de reforma para tratar de conseguir un sistema sostenible, en este apartado haremos un breve recorrido sobre la historia que ha tenido la Seguridad Social con una especial referencia a la Tesorería General de la Seguridad Social, encuadrándolo en el sistema legislativo vigente.

1.- Evolución histórica y antecedentes legislativos

El actual Sistema de Seguridad Social es fruto de una larga evolución histórica, más de un siglo, donde se han ido aprobando diversas normas que lo han ido configurando y definiendo los principios fundamentales en los que hoy en día se sustenta. Por ello, antes de analizar la realidad actual, así como las posibles medidas de reforma que se deben acometer para que el sistema sea sostenible, resulta necesario hacer una introducción de cuáles han sido los principales hitos que se han producido durante estos más de 100 años.

A lo largo de los mismos, veremos que el Sistema ha ido evolucionando desde un ámbito de protección privado a uno público; también como se ha ido transformando de un Sistema disperso y desestructurado a uno unitario y estructurado; y por otro lado comprobaremos la evolución de un Sistema de previsión voluntario a uno que tiene carácter obligatorio.

En nuestro país, el inicio de las políticas de protección social se sitúa en 1883 con la creación de la Comisión de Reformas Sociales (órgano gubernamental destinado a estudiar las condiciones de vida y trabajado de la clase obrera, y a realizar propuestas para mejorar aquéllas), que posteriormente se transformó en el Instituto de Reformas Sociales (con un cometido más amplio: “encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido”), cuyo principal logro fue proponer la creación del Instituto Nacional de Previsión por Ley de 27/2/1908 y que fue la primera Entidad Gestora de la Seguridad Social (y la que más tiempo ha existido: 1908-1978).

La primera Ley, propiamente dicha, de protección social en España fue la Ley de Accidentes de Trabajo (de 30/1/1900), que constituyó un hito en cuanto supone el

precedente de la intervención del Estado en la protección social (no sólo en cuanto que aprueba la norma, sino porque a través de la misma se establece por primera vez la responsabilidad directa y objetiva de las empresas en los accidentes sufridos por sus trabajadores, pudiendo aquéllos recurrir al aseguramiento a través de sociedades de seguros privados).

Otro hito fue la aprobación del primero seguro social obligatorio: el “Retiro Obrero” en 1919; a lo largo de 40 años, se fueron aprobando otros Seguros obligatorios para cubrir diversas contingencias: Seguro Obligatorio de Maternidad -1929-, Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares -1938-, Seguro Obligatorio de Enfermedad -1942-, Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) -1947-, Seguro Nacional de Desempleo -1961¹. Junto a este cúmulo de normas que creaban distintos seguros sociales obligatorios, fueron surgiendo numerosas Entidades públicas para gestionar esa protección social, las denominadas Mutualidades Laborales (que gestionaban los diversos sectores económicos: siderometalúrgico, textil, ...). A su vez fueron proliferando las Compañías de Seguros privados que podían cubrir los Accidentes de Trabajo. Es decir, que en la década de los 60 nos encontramos con un sistema totalmente disperso, tanto en los distintos mecanismos de protección como en las Entidades que los gestionaban².

Por ello, otro hito fue la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28/12/63, que dio lugar al Texto articulado de la LSS de 21/4/66, que entró en vigor el 1/1/67. A partir de esta norma se establecen las bases para crear un sistema de Seguridad Social unitario e integrado, de reparto, gestionado públicamente, y participado por el Estado en su financiación. Por eso, se suele decir que la Seguridad Social “moderna” nace el 1/1/67. A partir de esta fecha, se prohíbe gestionar las prestaciones de Accidente de Trabajo a las Compañías Privadas de Seguros, y se produce una potenciación de las Mutuas Patronales de A.T. (por ejemplo: en el País Vasco PAKEA, actualmente MUTUALIA) como asociaciones de empresarios (para cubrir el referido riesgo) pero autorizadas por el Estado y dirigidas y tuteladas por el mismo (hoy se denominan Mutuas Colaboradoras de la

¹ BLASCO LA HOZ, J.F.; LÓPEZ GANDÍA, J., *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 10ª edición, Valencia, 2019, pp. 27-33.

² ALONSO OLEA, M.; TORTUERO PLAZA, J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, 13ª edición, Madrid, 2002, pp 39-41.

Seguridad Social)³. Es decir, que con la Ley citada se inicia el camino hacia la unificación e integración del Sistema, y hacia la estatalización del mismo (sistema público).

Los diferentes problemas que fueron surgiendo intentaron ser paliados – con mayor o menor éxito- a través de sucesivas normas (por ejemplo: la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora, para “resolver” los problemas de financiación que ya había empezado a provocar la ampliación de las prestaciones).

Destaco esta última Ley, pues apenas 5 años de la entrada en vigor de la primera Ley de SS, el legislador ya ve la necesidad de ir implementando reformas paulatinas en el Sistema, como consecuencia del “carácter esencialmente dinámico del mismo”. En su Introducción ya empiezan a aparecer conceptos como “criterios más realistas en el régimen de las cotizaciones”, “adaptación de las cotizaciones a las retribuciones reales de los trabajadores”, “suficiencia de las prestaciones económicas”, “reajuste de la estructura financiera de la Seguridad Social

Otro hito fue la aprobación de la Constitución (1978) que eleva a rango constitucional (artículo 41) nuestro Sistema de Seguridad Social, incluyéndolo en el Título I “De los derechos y deberes fundamentales”; en el mismo se establece que el régimen de SS será público, con prestaciones sociales suficientes, y dirigido a todos los ciudadanos. Destacamos el hecho de que vaya dirigido “a todos los ciudadanos”, con lo cual ya “se rompe” con el hasta ahora exclusivo principio de contributividad tendiendo hacia un sistema universal. Esto permitió que se aprobara la Ley 26/90 de 20 de diciembre que establece las prestaciones no contributivas en nuestro Sistema siendo otro hito, pues supone un cambio importante, dado que aquél deja de ser exclusivamente profesional para convertirse en un sistema mixto (contributivo profesional y no contributivo universal), si bien a día de hoy sigue teniendo mucha más preponderancia el sistema contributivo⁴.

Otro hito se produjo en el año 1995 cuando los partidos políticos con representación en el Congreso decidieron crear “una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe donde se analicen los problemas estructurales del

³ BRETÍN HERRERO, C., *100 años de Seguridad Social en España*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 15-17.

⁴ BLASCO LA HOZ, J.F.; LÓPEZ GANDÍA, J., *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 10ª edición, Valencia, 2019, pp. 66-67.

sistema de la Seguridad Social y se indiquen las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años y para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado” (más conocido como Pacto de Toledo). Este acuerdo político -no jurídico- tenía una doble finalidad: por un lado, se pretendía adoptar una serie de medidas pactadas para garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y por otro lado, los diferentes partidos políticos querían sacar del debate político las medidas relativas a las pensiones. Por ello, en el Pacto de Toledo de 1995 se acordaron un total de quince recomendaciones.

Posteriormente, dentro del seno del Pacto se llegó a nuevos Acuerdos en el 2003 (con diecinueve recomendaciones); el de 2011 (con veintiún recomendaciones); en el 2019 no se pudo llegar a un Acuerdo definitivo por discrepancias de determinadas formaciones políticas y por ello, tras la celebración de las últimas elecciones generales de noviembre de 2019 y la constitución de un nuevo Gobierno, el nuevo MISSM, José Luis Escrivá, en su primera comparecencia en marzo de 2020 en el Congreso de los Diputados ya apuntó que *“el borrador de Recomendaciones de Pacto de Toledo de 2019 es un magnífico punto de partida para desarrollar el modelo de pensiones del futuro. En él se definen bien los principios orientadores del Sistema y tiene elementos suficientes para eliminar la incertidumbre a corto plazo y afrontar los retos a largo plazo”*⁵. Igualmente manifestaba que *“debemos retomar la senda del consenso que tan buenos resultados ha dado en materia de pensiones. El nuevo sistema debe ser previsible, capaz de garantizar pensiones suficientes y financieramente sostenible”*⁶.

Resultado de ello fue la aprobación del nuevo Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, el 27/10/2020 (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 10/11/2020), que contiene veinte recomendaciones. Antes de éstas, su Consideración preliminar se refiere al Pacto de Toledo como el instrumento a través del cual *“se persigue establecer las bases para que los poderes públicos tomen sus decisiones en materia de pensiones, sabiendo que están abocados a respetar un equilibrio preciso entre la austeridad y la generosidad, un equilibrio que nos asegure a todos que el sistema no va a quebrar y, a*

⁵ “Escrivá subraya que el borrador del Pacto de Toledo es un buen punto de partida para reformar la Ley de Seguridad Social”, *La Moncloa*, 5 de marzo de 2020.

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/050320-comisiontoledo.aspx>

⁶ “El momento de refundar el Pacto de Toledo”, *El Diario Vasco*, 19 julio de 2020.

<https://www.diariovasco.com/opinion/momento-refundar-pacto-20200719004850-ntvo.html>

la vez, nos aleje de aquellos antiguos modelos de sociedad tan tacaños que —como justo castigo a su avaricia— padecían, a la vez, todas las mezquinas preocupaciones del rico y todas las miserias y penalidades del pobre. El consenso es el elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre sostenibilidad financiera y adecuación de las pensiones”⁷.

Entre sus Recomendaciones se vuelven a reiterar dos, que bajo una u otra denominación ya figuraban en el Pacto de 1995, cuales son la actual Nº 1 (“consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero”) y la Nº 15 (“solidaridad y garantía de suficiencia”), que serán objeto de desarrollo en otros apartados.

En estos últimos años se han aprobado importantes Leyes atendiendo a las distintas Recomendaciones de los diversos Pactos de Toledo, entre las que exclusivamente vamos a citar por su trascendencia:

- La Ley 28/03, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en la que se establece que los superávits del sistema se acumularían a un Fondo de Reserva con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema en materia de prestaciones contributivas, y del cual ha sido necesario hacer uso en los últimos años para hacer frente a los déficits de aquél, hasta el punto de encontrarse en estos momentos en peligro de agotarse.
- La Ley 27/11, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social, que establece importantes medidas en la mayoría de las prestaciones con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema, y anticiparse a los efectos que se iban a provocar en el gasto de las pensiones.

Tras las Recomendaciones del nuevo Pacto, a finales de Noviembre de 2020 “arrancó” la Mesa de Diálogo Social (integrada por los representantes de la Administración y los Agentes Sociales), para abordar las recomendaciones e intentar desarrollarlas para su posterior elevación a las Cortes Generales que deberán plasmarlas en los correspondientes textos normativos.

⁷ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, publicado en el BOE el 10/11/2020

Algunas de las Recomendaciones ya han sido normativizadas en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, como lo dispuesto en el artículo 12 apartados 4 y 5 (en cumplimiento de la Recomendación N° 1 antes citada), o en la Disposición Adicional cuadragésimo octava, que suspende el artículo 58 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 que contiene la fórmula de revalorización de las pensiones.

Con esta Disposición Adicional y el artículo 35 (que establece que las pensiones experimentarán en 2021, con carácter general, un incremento del 0,9% - que es el IPC previsto para ese año -), se plasma – al menos para el 2021 – la Recomendación N° 2 “mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones”, a la espera de que se apruebe una fórmula definitiva que gozando del suficiente consenso político y social, permita hacer efectivo tal principio con carácter permanente. A lo largo de los epígrafes incidiré en éstas y otras medidas.

Se pretende que todas las Recomendaciones hayan sido incorporadas a la LSS o en los textos legislativos que corresponda, a lo largo del presente ejercicio, máxime cuando la Unión Europea está apremiando a España para que proceda no sólo a la reforma del mercado laboral, sino también el sistema de pensiones, de lo cual depende – entre otros aspectos – la aportación de fondos europeos a nuestro país⁸.

2. - Especial referencia a la Tesorería General de la Seguridad Social

La CE establece en su artículo 41 una obligación hacia los Poderes del Estado de regular y sostener un régimen de prestación social público, que ha de garantizar unas prestaciones sociales suficientes para cubrir unos riesgos. Esa publicación del Sistema conlleva que toda su estructura (beneficiarios, prestaciones, financiación...) tenga que ser regulada a través de normas jurídicas aprobadas por el Legislativo o por el Ejecutivo lo que supone una garantía para todos los ciudadanos beneficiarios del Sistema: la

⁸ PELLICER. L., PEREZ. C., “Bruselas apremia a España a reformar las pensiones y el mercado laboral”, *El País*, 7 de diciembre de 2020.

<https://elpais.com/economia/2020-12-06/bruselas-apremia-a-espana-a-reformar-las-pensiones-y-el-mercado-laboral.html>

seguridad que conlleva la garantía pública.

Pero esa publicación también implica que la gestión del Sistema se lleve a cabo por Entidades Públicas (Entidades Gestoras y Servicios Comunes: INSS, ISM, TGSS,...) tuteladas por el Estado a través de los correspondientes Ministerios; ello garantiza la imparcialidad en su actuación, y el cumplimiento en la aplicación de la norma jurídica (destacar que el artículo 103 CE establece que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*).

Y además hay una garantía adicional en la correcta actuación de las Entidades citadas, por cuanto el artículo 129 de la CE establece que *“la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social”*, lo que se concreta en la creación de distintos órganos de vigilancia y control en la gestión, en la que participan con igualdad de miembros, la propia administración, las organizaciones sindicales más representativas y las organizaciones empresariales más representativas.

Partiendo de esta situación, resulta obligado en un trabajo como el presente dedicado a indagar las fórmulas para garantizar la sostenibilidad del sistema de la SS, analizar específicamente una de estas Entidades, la Tesorería General de la Seguridad Social en la cual se concentran todos los recursos del Sistema, y a través de la cual se formalizan todos los pagos; es decir, nos encontramos ante la “caja” del Sistema, a través del cual se materializa uno de los principios claves del mismo, cual es “la Caja Única”.

La TGSS se crea por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre con naturaleza de servicio común⁹ que sirvió de antesala al RDL 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo que derogó las múltiples entidades que gestionaban el Sistema, y creó las nuevas : INSS, INSALUD, INSERSO - hoy IMSERSO-, INEM -hoy SEPE-, que básicamente se mantienen hoy en día (salvo el INSALUD -hoy INGESA- que ha sido transferido a todas las Comunidades Autónomas, excepto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). La misma se configura como un instrumento de racionalización y simplificación financiera del sistema de la SS (hasta ese momento absolutamente farragoso y enmarañado con la existencia de múltiples Cajas en

⁹ Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

las distintas Mutualidades Laborales).

Ya en su introducción se pone de manifiesto que los partidos políticos propugnaban “*el establecimiento de las medidas necesarias para imprimir la mayor eficacia a la recaudación y control de la SS*”¹⁰, y que para proceder a su cumplimiento, se creaba esta nueva Entidad “*que ajuste y actualice la recaudación y administración financiera de la SS*”.

A la misma le corresponden entre otras las siguientes funciones (art. 3 RD. 218/1978):

- Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de la SS.
- Servir al principio de unidad de Caja, unificando todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias del Sistema.
- Distribuir en el tiempo y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la SS.

Estableciendo además que los fondos de la TGSS se situarán en el Banco de España en cuenta única. Es decir, con la creación de la TGSS se materializa el principio de Caja Única en todo el Sistema de la SS.

Este principio permite llevar a la práctica otros principios trascendentales en los que se fundamenta nuestro sistema de Seguridad Social como son la universalidad, unidad, solidaridad e igualdad, permitiendo garantizar un modelo sostenible y no discriminatorio de Seguridad Social. De este modo, todos los trabajadores, independientemente del sector económico al que pertenezcan, contribuyen a la misma Caja, de la cual van a percibir las prestaciones en condiciones de igualdad conforme a los requisitos marcados por la ley (al contrario de lo que ocurría con las antiguas mutualidades laborales), haciendo posible la existencia de un único Sistema de SS. Además de ello, permite hacer efectivo no solo el principio de solidaridad personal entre todos los ciudadanos beneficiarios del Sistema, sino también el de solidaridad territorial entre todas las Comunidades y Entidades Territoriales que conforman el Estado Español; en definitiva, la TGSS consolida el principio de la solidaridad nacional¹¹.

Hasta la creación de la TGSS, como Caja Única del Sistema, existía un enorme fraccionamiento y dispersión de los fondos gestionados por distintas Entidades, con gran

¹⁰ Exposición de Motivos Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

¹¹ BRETÍN HERRERO, C. *100 años de Seguridad Social en España*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 43-46

falta de control y vigilancia, con una multiplicidad de Regímenes especiales, y cotizaciones “a la carta”, que provocaban una enorme ineficiencia.

La TGSS se configura por lo tanto como el órgano administrativo cuya función es ser la Caja Única del Sistema, de modo que ambas instituciones son inseparables (órgano y función). Esto permite que, aunque una Comunidad Autónoma sea “deficitaria” se puedan pagar las pensiones de los residentes en la misma (aunque las cotizaciones de los trabajadores residentes en aquélla no alcancen para abonar las de “sus pensionistas”); es decir, que todos los españoles son iguales y van a tener los mismos derechos en cuanto a las prestaciones que concede el Sistema, con independencia de donde residan y en qué territorio coticen o hayan cotizado¹².

Este principio, de enorme calado y trascendencia, nos lleva necesariamente a citar el artículo 149.1.17 de la CE que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “*la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”. Esto ha sido interpretado en distintas Sentencias del Tribunal Constitucional; conforme a la Jurisprudencia Constitucional, la atribución del “régimen” en una materia determinada -como hace el artículo 149.1.17 CE en favor del Estado respecto al régimen económico de la Seguridad Social- comprende la totalidad de las competencias normativas sobre la misma, pero implica también un “plus”, pues comporta la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre; 51/2006, de 16 de febrero; 104/2013, de 25 de abril).

De este modo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la competencia normativa en materia de régimen económico de la Seguridad Social corresponde exclusivamente al Estado (por ejemplo, en la STC 27/1983, de 20 de abril y en la STC 46/1985, de 26 de marzo). Igualmente, el TC viene manteniendo que, a fin de preservar los principios de Caja Única y solidaridad financiera, y garantizar así la unidad del Sistema de Seguridad Social, es competencia del Estado la gestión o ejecución de los recursos económicos y la administración financiera de dicho sistema, quedando dentro de su potestad las facultades ejecutivas que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social – esto es, la relativa a la percepción de sus ingresos o realización de los gastos correspondientes-.

¹² BRETÍN HERRERO, C. *100 años de Seguridad Social en España*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 43-46

En consonancia con lo anterior, en su Sentencia 124/89, de 7 de julio¹³, declara que es competencia estatal la facultad de distribución temporal y espacial de las disponibilidades de la Seguridad Social, lo que incluye la competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, su provisión, y la previsión y ordenación de pagos; ello implica la titularidad de las cuentas en instituciones financieras en que se depositen tales fondos.

Como consecuencia de esa exclusividad en la competencia del régimen económico de la Seguridad Social, le corresponde al Estado la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema, así como el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas (Sentencia 124/89, de 7 de julio; 146/92 de 16 de octubre; 195/96, de 28 noviembre). Esta competencia está hoy en día en pleno debate político, puesto que el Gobierno Vasco ha solicitado la transferencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma Vasca, amparándose en el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Transitoria quinta¹⁴.

Esta pretensión, ha sido fuertemente criticada por una gran parte de los partidos políticos, por la mayoría de la Doctrina, y por todos los Cuerpos de Funcionarios de la Seguridad Social y de la Administración del Estado (Letrados, Técnicos, Inspectores de Trabajo,...)¹⁵. La oposición se basa en que se rompería la Caja Única del Sistema, resquebrajando los principios de solidaridad, igualdad, universalidad y unidad, que son principios inquebrantables que deben informar el Sistema de Seguridad Social.

En mi opinión, entiendo que hay que mantener la Caja Única del Sistema, gestionada centralizadamente por el Estado, a través de la TGSS, así como el régimen económico del

¹³ Sentencia Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio (FJ 5°).

¹⁴ Establece que “*la Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios*”.

¹⁵ “El Gobierno enfada a los inspectores de Trabajo con su intención de romper la caja única de las pensiones”, *okdiario*, 24 de febrero de 2020.

<https://okdiario.com/economia/gobierno-enfada-inspectores-trabajo-intencion-romper-caja-unica-pensiones-5213089>

Sistema, como competencia exclusiva del Estado, tal y como actualmente se reconoce en la CE en el artículo 149.1.17. La transferencia a las CCAA, bien sea a través de Conciertos u otras fórmulas jurídicas, tal como prevén distintos Estatutos de Autonomía (como el del País Vasco), podría poner en cuestión principios básicos como el de solidaridad interterritorial, igualdad, ..., sin que se aportara ningún beneficio sustancial al Sistema.

III.- ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: CÓMO SE HA LLEGADO A LA SITUACIÓN ACTUAL

En los últimos años, el Sistema Español de SS, es ostensiblemente deficitario, algo especialmente grave en un Sistema de reparto. En este tipo de sistema, las cotizaciones que se ingresan por los trabajadores activos (cuota obrera y cuota empresarial) sirven para pagar mensualmente las pensiones de los sujetos pasivos, existiendo por lo tanto un elemento de solidaridad intergeneracional que no se da en los Sistemas de capitalización (donde lo que cotiza cada trabajador va a servir para pagarse cada uno en un futuro su propia jubilación). Es decir, en el Sistema español las cotizaciones de un trabajador “no se guardan” en un depósito privado en el que se van acumulando para su futuro disfrute una vez alcance la jubilación, sino que son utilizadas para abonar las pensiones de los jubilados existentes en el momento de realizar las cotizaciones.

Por ello, en estos sistemas se requiere que exista un permanente equilibrio financiero entre los ingresos y los gastos que permita que sea un sistema sostenible, lo cual no ocurre actualmente, ni va a ocurrir en los próximos años sino se adoptan importantes medidas de reforma que hagan factible garantizar en un futuro la percepción de las pensiones (a las que se refiere el artículo 50 CE)¹⁶.

La situación deficitaria de los últimos años ha llevado a que para poder pagar mensualmente las pensiones, el Gobierno haya tenido que utilizar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (la denominada “hucha de las pensiones”) creado en el año 2000¹⁷

¹⁶ “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

¹⁷ Creado a través de la Ley 24/1997, aunque hubo que esperar hasta su plena regulación en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

(atendiendo una de las Recomendaciones del primer Pacto de Toledo de 1995) para atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la SS; este Fondo integrado en la TGSS se fue incrementando con importantes dotaciones durante los primeros años de su existencia, habiendo alcanzado su cénit en el 2011 (más de 66.000 millones de euros)¹⁸, habiendo ido descendiendo paulatinamente desde ese año hasta los 1.500 millones de euros actuales (lo exiguo de esta cantidad queda de manifiesto en el hecho de que la nómina mensual de pensiones supera los diez mil millones de euros)

Incluso ha sido necesario también, con el objetivo de que el Fondo no se agote - algo que ningún Gobierno quiere que ocurra durante su mandato - utilizar Fondos de Reservas de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social. Además, en los últimos ejercicios el Estado a través de sus Presupuestos ha ido concediendo préstamos sin interés a la TGSS, de lo cual es fiel reflejo, la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que bajo la rúbrica “préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social”, dispone “*durante la vigencia de estos Presupuestos, anualmente, al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y de la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de hasta 13.830.090,00 miles de euros*”..

Los factores que han llevado a esta situación de desequilibrio económico son diversos, pero entre ellos son de destacar:

- El incremento de la esperanza de vida, que hace que cada vez haya más pensionistas percibiendo pensiones durante más tiempo. Según datos oficiales, en 1960, la esperanza de vida en España era de 69,11 años, mientras que actualmente alcanza una media de 83,5 años (86,3 años en las mujeres y 80,7 años en los hombres)¹⁹ siendo la tercera a nivel mundial tras Japón y Suiza; y es previsible que siga incrementándose, puesto que las condiciones alimenticias, de sanidad,... de la sociedad española, cada

¹⁸ Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, www.epdata.es

¹⁹ Esperanza de vida al nacer. Datos macro <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida>

vez son mejores. Este factor, sin duda, eleva el número de años que se percibirá una pensión, lo que supone, por lo tanto, un incremento del coste del sistema.

- Otro de los factores que incide en el déficit es la tasa de sustitución o reemplazo, es decir, el porcentaje de pensión que se percibe respecto al último salario; porcentaje ostensiblemente alto (y que ha crecido en los últimos años) en comparación con la mayoría de los países europeos.

Según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2019, la tasa de sustitución en España es de un 72,3% para un salario medio, mientras que la media de las pensiones de la UE es del 52% (incluso Alemania registra 38,7% y Reino Unido el 21,7%)²⁰. Como se ve, en España – al contrario que en otros Estados – los ciudadanos no pierden mucho poder adquisitivo al pasar de activo a pasivo. Esto provoca que las pensiones que “entran” al Sistema sean de cuantía muy superior a las que “salen”, elevándose por lo tanto los costes del mismo; siendo otra de sus consecuencias el escaso éxito de la previsión social complementaria (planes de pensiones), al no verse el ciudadano en la necesidad de suscribir Planes de Pensiones que complementen la pensión pública de jubilación que percibirá al alcanzar la edad legalmente establecida.

Ya desde el Pacto de Toledo de 1995, se establecía en su Recomendación N° 14, potenciar el sistema de previsión complementaria con el “*objetivo exclusivo de mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública*”; en lo cual incide la Recomendación N° 16 del Pacto de Toledo de 27/10/2020 refiriendo en que ello debe de hacerse de forma preferente a través de “*sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva de empleo*”²¹, asunto que abordaré más adelante.

- Otro factor determinante del actual déficit ha sido la imputación al Presupuesto de la SS de determinados gastos no contributivos, o con fines ajenos a los que debe atender la SS y que deberían ser financiados directamente por los PGE. Como preludeo al desarrollo que sobre este punto realizaré a lo largo del trabajo, tendrían que excluirse

²⁰ Informe Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators.

<https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

²¹ *Vid.*, Recomendación N° 16 del Informe de evaluación y reforma Pacto de Toledo 2020.

las prestaciones de naturaleza no contributiva, políticas de incentivos al empleo a través de reducciones de cuotas, políticas de apoyo a las familias, e incluso los gastos de funcionamiento del sistema, es decir, lo que se llaman “gastos impropios”, esto ya se contemplaba en el Pacto de 1995 (en su primera Recomendación: “separación y clarificación de las fuentes de financiación”, habiéndose reiterado en los sucesivos Pactos, encontrándose también en el actual, como primera Recomendación bajo la rúbrica “consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero”).

Un factor que también hay que mencionar y que ha incidido de una manera clara en el déficit del Sistema, es la grave crisis económica que se inició en el año 2008. Esta crisis tuvo una enorme incidencia en el empleo (incrementando la tasa de desempleo hasta índices desconocidos en las últimas décadas); ello provocó un desplome de las cotizaciones sociales. Sin embargo, el gasto en pensiones, indexadas al IPC, continuó aumentando en términos reales a ritmos similares de los años anteriores a la crisis (la denominada época del boom económico). La incapacidad del Sistema de adaptar sus ingresos a esa nueva realidad económica provocó la acumulación de importantes déficits, que tuvieron que ser afrontados echando mano del Fondo de Reserva, hasta casi vaciarlo de dinero.

Dejar constancia de que, si al actual déficit existente, añadimos el hecho de que en los próximos años empezarán a jubilarse las personas nacidas en la denominada generación “baby boom” (finales de los años 50 y década de los 60), la situación – si no se adoptan importantes reformas estructurales – puede ser de colapso. Este hecho sociológico va a provocar que por un lado, muchas personas accederán a una jubilación (que además dejarán de cotizar), y por otro lado, las pensiones que generen serán mayores que la media actual, elevándose por lo tanto, el coste del Sistema. Lo que se agravará por el hecho de que al haber menos nacimientos en las generaciones posteriores, la salida del mercado de trabajo de los “baby boom” no será reemplazada en términos similares por los nacidos en las generaciones posteriores, y caerá la relación entre trabajadores (cotizantes) y pensionistas.

IV.- MEDIDAS DE REFORMA: ¿HACEN REALMENTE SOSTENIBLE EL SISTEMA?

En este epígrafe, siendo el principal del trabajo, analizaré si el sistema actual tal y como se encuentra configurado pueda ser sostenible, y estudiaré las diferentes propuestas existentes tanto desde la óptica española como desde la europea, examinando y ofreciendo una serie de propuestas de reforma de modificación de los mecanismos vigentes que establezcan el marco general para su eventual consideración a la hora de reformar el sistema actual.

1.- Propuestas de la Unión Europea

En la actualidad, las pensiones constituyen la principal fuente de ingresos de aproximadamente una cuarta parte de la población de la Unión Europea. Para ello, será necesario que se proporcionen unas pensiones dignas dado que la población va envejeciendo, las personas cada vez viven más tiempo y nacen menos niños y niñas.

Así, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en sus artículos 9 y 153 se establece que la UE “*apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la protección social y que en la definición y ejecución de sus políticas, tendrá en cuenta la garantía de una protección social adecuada*”. Por ello, la Comisión Europea, y más concretamente el Comité de Protección Social cuya finalidad principal es fomentar la cooperación en materia de protección social entre los países de la UE y la Comisión, ha publicado un Libro Blanco relativo a unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles²² recogiendo una serie de medidas y recomendaciones con el objetivo de que los Estados Miembros puedan trabajar en las mismas y puedan así hacer frente a los problemas que se están generando en sus respectivos sistemas.

Para ello, destacaré unas cuantas recomendaciones que considero pueden ser aplicables en un sistema de reparto como es el español y que podrían ser tenidas en cuenta y llevar a cabo las respectivas reformas para poder lograr que las pensiones tengan un carácter

²² Libro Blanco: “*Agenda de unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*”. Comisión Europea. El Libro Blanco sugiere medidas que pueden ayudar a los países de la UE a garantizar las pensiones adecuadas de forma viable y sostenible. Estas medidas consisten en animar a las personas a trabajar durante más tiempo y a ahorrar más para su jubilación, además de aumentar la seguridad y rentabilidad de los ahorros. Con el mismo, se pretende ayudar a cada uno de los Estados Miembros a reformar satisfactoriamente sus sistemas de pensiones y de jubilación.

más sostenible, pudiendo ofrecer por consiguiente a sus ciudadanos unos ingresos adecuados en la última etapa de sus vidas²³.

a) Vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida

Supone que aquellas personas que están al borde de la jubilación se mantengan durante un periodo de tiempo más en el mercado de trabajo, es decir, tratar de aumentar la edad efectiva de jubilación. Una de las opciones sería vinculando dicha edad de jubilación a la esperanza de vida para estabilizar el equilibrio entre los años de vida laboral y los años de jubilación.

b) Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada

Tratar de eliminar las jubilaciones anticipadas voluntarias sin justa causa velándose siempre porque aquellas personas que sigan trabajando (y cotizando) puedan hacerlo en unas condiciones adecuadas y amoldando el puesto a sus necesidades.

c) Favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida

Tratando de favorecer prolongación de la vida laboral, atendiendo a la necesidad de conjuntar diversos factores: la mejora de la capacitación de los trabajadores de más edad, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, disposiciones adecuadas en materia de salud y, especialmente, de salud laboral²⁴.

d) Fomentar la constitución de planes de ahorro privado complementarios para mejorar los ingresos de jubilación

Se trata de fomentar y potenciar el segundo y tercer pilar de los sistemas de pensiones recomendando a los estados miembros a mejorar la rentabilidad, la seguridad y el acceso igualitario a los planes de pensiones complementarios, así como la calidad de los productos financieros en relación con los planes de ahorro individuales de jubilación que no estén vinculados al empleo.

²³ Libro Blanco: “Agenda de unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”. Necesidad de reformar las pensiones. Comisión Europea, 16 de febrero 2012, pp. 9-10

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/32eda60f-d102-4292-bd01-ea7ac726b731>

²⁴ CAIROS BARRETO, D.M., “Las orientaciones europeas en materia de pensiones” *Doc. Lab*, nº 103, 2015, pp. 213 - 237.

Además, considero importante destacar los instrumentos que la UE tiene para poder llevar a cabo estas reformas ya que ésta tiene un papel importante a la hora de contribuir al logro de las metas de adecuación y sostenibilidad de las pensiones de los diferentes Estados. Por ello, destaco las tres siguientes²⁵:

a) **Legislación:** Es cierto que la UE no tiene capacidad legislativa sobre la estructura o el diseño de los sistemas de pensiones de los Estados miembros, sin embargo sí que puede legislar sobre “materias” como la libre circulación de trabajadores y profesionales y la defensa de consumidores y usuarios de servicios.

b) **Financiación:** Tiene la posibilidad de movilizar fondos para determinados fines involucrados con las pensiones, siendo el Fondo Social Europeo el recurso con mayor trascendencia para ello, apoyándose en él para impulsar el empleo y las oportunidades laborales de las personas de mayor edad.

c) **Coordinación política:** Cuenta con diferentes Comités (ej. el de Protección Social que tienen como principal labor la inspección de los problemas que puedan surgir con la adecuación y sostenibilidad de los diferentes sistemas de pensiones de los Estados.

Puede señalarse que la idea matriz de las recomendaciones comunitarias no es intentar la destrucción de los sistemas tradicionales (como es el de reparto), sino que tratan de buscar soluciones con la finalidad de intentar garantizar que los sistemas de SS sean seguros y viables adaptándose a los nuevos contextos económicos²⁶. Las medidas que previsiblemente adoptará el Estado español a corto y medio plazo, indudablemente van a ir en consonancia con las referidas recomendaciones, máxime cuando el abono de los fondos de la UE se encuentran condicionados, entre otros, a la aprobación de las mismas (por ejemplo: restringir el acceso a la jubilación anticipada, favorecer la prolongación de la vida laboral,...).

En el presente apartado queremos traer a colación, dada su importancia, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el gobierno el 27 de abril de 2021 (BOE 29/04/2021) remitido a la Comisión Europea que contempla como uno de sus

²⁵ Libro Blanco: “Agenda de unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” Despliegue de instrumentos de la UE. Comisión Europea, 2012, pp.14-15.

²⁶ MORALES RAMIREZ. M.A., “la política de la Unión Europea sobre la pensión de vejez”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.12, julio-diciembre, 2011, pp. 63-88.

<https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640267002.pdf>

30 componentes o líneas de acción la “sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”. Como principio general se establece que para reequilibrar el sistema, se incorporarán ajustes e incentivos para aproximar la edad efectiva de jubilación a la legal, se modificará el sistema de cotización de trabajadores autónomos, se promoverá el desarrollo de sistemas complementarios de pensiones y se culminará la separación de las fuentes de financiación, entre otras medidas.

2.- Propuestas de nuestro sistema de Seguridad Social

En este apartado abordaré las propuestas de reforma en nuestro sistema de Seguridad Social que ha venido últimamente planteando el Gobierno para contener el gasto y aumentar los ingresos con el fin de lograr un sistema no deficitario, y se reduzcan así los problemas económico-financieros, sociales y políticos que todo ello está generando en la sociedad actual.

2.1.- A nivel del gasto

Trataremos de abordar algunas de las reformas que deberían ser llevadas a cabo para reducir o frenar el gasto dado que actualmente se encuentra en niveles altos lo que conlleva que el déficit que actualmente padece el sistema de pensiones español

2.1.1- Clarificación y separación de las fuentes de financiación del Sistema

La sostenibilidad del sistema y la eliminación de su déficit actual pasan inexorablemente por consolidar el proceso de clarificación y separación de las fuentes de financiación.

Esto ya se abordaba en el Pacto de 1995, en su Primera Recomendación que con una claridad meridiana establecía lo siguiente. *“La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general.*

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su

culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social.

Las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema”.

Esta Recomendación se reitera en los sucesivos Pactos de 2003 y de 2011 haciéndose en este último referencia a que si bien por parte del legislador se había procedido a la clarificación de las fuentes de financiación, sin embargo no se había culminado el proceso de separación de las mismas, quedando por concluir – en aquellos momentos – la completa asunción de los complementos a mínimos por parte de los PGE.

En el Pacto de octubre de 2020 su Recomendación Primera se refiere a la “Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero”, dando a entender que la “clarificación” de las fuentes ya se había llevado a cabo, y que el proceso de separación se encontraba a un nivel avanzado quedando pendiente de su consolidación; igualmente del título que se da esta Recomendación, se desprende que el restablecimiento del equilibrio financiero del sistema depende de que se consolide la separación de fuentes.

Ello se constata en el texto de la propia Recomendación, cuando se refiere que: “*no es un asunto menor, el hecho de que las cuotas de empresas y trabajadores sean utilizadas para financiar políticas estatales con entidad propia, más allá de la Seguridad Social, explicaría en buena medida el déficit actualmente existente. Por eso, esta nueva fase del proceso de separación de las fuentes de financiación de la SS ha de constituir un paso decisivo para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo y una contribución relevante a efectos de garantizar la sostenibilidad del modelo en el largo plazo*”.

Por ello, el Ministro de ISSM, en su comparecencia de marzo de 2020 ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo ya proponía un “traspaso gradual de los gastos impropios de la SS a los PGE”; incluso se aventuraba a decir, que el déficit era *“un problema más aparente que real, ya que el nivel de cotizaciones sociales de España es suficiente para garantizar el sistema”*. Esta visión es también compartida por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)²⁷.

Desde el propio origen de nuestro sistema de SS, éste ha asumido los comúnmente denominados “gastos impropios”, es decir, aquéllos que no tienen carácter contributivo, al no ir vinculados a unas cotizaciones sociales; se trata de gastos de carácter no contributivo o universal, o de medidas que implican una merma de ingresos (así, la asistencia sanitaria, los servicios sociales, los complementos a mínimos de las pensiones, políticas de incentivos al empleo a través de reducciones de cuotas, políticas de apoyo a las familias e incluso los gastos de funcionamiento del Sistema).

El primer hito en este proceso de separación comenzó con la asistencia sanitaria (prestación no contributiva de carácter universal, que alcanza a todos los ciudadanos hayan cotizado o no, regulado en el artículo 43 CE); así, la reforma del sistema de financiación de la sanidad pública del año 2002, integró la sanidad en el marco general de la financiación de las CCAA (Ley 12/2001), siendo los impuestos la base de su financiación. La referida Ley, también integró en el sistema de financiación de las CCAA los “servicios sociales de la SS” (prestaciones igualmente no contributivas, al ir desligadas de unas previas cotizaciones sociales).

Otro hito en este proceso, lo constituyó los complementos a mínimos de pensiones; estos complementos vienen a completar la diferencia entre la cuantía de la pensión causada por las cotizaciones realizadas durante la vida laboral, y la correspondiente a la cuantía de las pensiones mínimas que anualmente se fijan en los PGE.

Dado el volumen económico que suponían estos complementos, su proceso de asunción por el Estado duró muchos años, culminándose en el año 2013 en que aquél asumió

²⁷ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) “Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social”, 9 de enero de 2019. Establece que: *“Es factible cerrar el déficit estructural existente en la Seguridad Social mediante la asunción por parte del Estado de determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones. El déficit estructural identificado en el corto plazo supone un riesgo limitado para la sostenibilidad de la SS ya que debe verse en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas”*. Opinión sobre la Sostenibilidad de la Seguridad Social, enero de 2019.

plenamente la financiación de los mismos. Si bien para ello el Gobierno tuvo que recibir una “llamada de atención” contenida en el Pacto de 2011, que manifestaba que *“una vez efectuada la clarificación no ha sido culminada la separación de fuentes de financiación, pues queda por concluir la completa asunción con cargo a los PGE, de la financiación de los complementos a mínimos”*.

Esto dio lugar a que se regulara en la Ley 27/2011, la Disposición Adicional Duodécima²⁸ (“separación de fuentes de financiación”), con el siguiente tenor: *“el Gobierno buscará fórmulas que hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de los complementos a mínimos de pensiones”*.

Otro hito importante fue el referente a las pensiones no contributivas creadas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, dirigidas a los ciudadanos en estado de necesidad aunque no hubieran cotizado nunca al sistema, o no lo hubieran hecho el tiempo suficiente para causar derecho a pensiones contributivas (las mismas actualmente se encuentran reguladas en la vigente LSS). Se determinó que estas prestaciones se financiarían mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la SS (y no mediante las cotizaciones sociales) en correspondencia con la naturaleza de la prestación y como expresión de la solidaridad general con las personas con menores recursos.

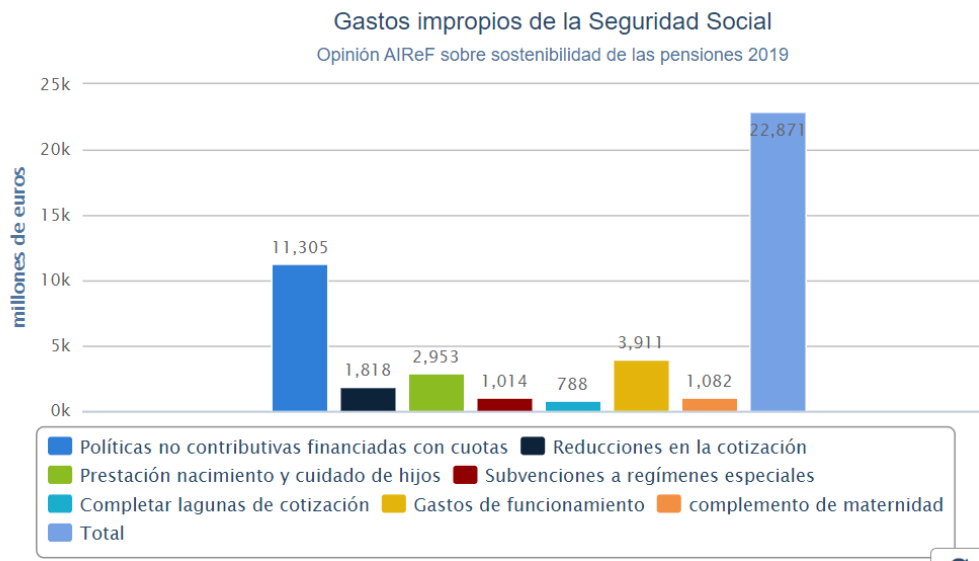
Dada la rotundidad con la que se pronuncia el Pacto de 2020, refiriéndose a la consolidación de la separación de las fuentes y al restablecimiento financiero que debe acabar con el déficit en un plazo “que no podrá exceder del año 2023”, el Gobierno – en la creación de nuevas prestaciones dentro del Sistema, llevadas a cabo en el último año – ha tenido especial cuidado en clarificar cual es la naturaleza de las mismas y cómo se va a proceder a su financiación; sirva así de ejemplo la aprobación del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo de una nueva prestación en el Sistema de la SS, cual es el Ingreso Mínimo Vital. Al ser una prestación no contributiva, su financiación se realiza con cargo al Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la SS (art. 32 y Exposición de Motivos del RDL 20/2020, de 29 de mayo); para ello, se introduce la

²⁸ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>

Disposición Adicional Tercera: “crédito extraordinario en el Presupuesto del MISSM para financiar el ingreso mínimo vital en el ejercicio 2020²⁹.”

Otro ejemplo lo constituye el recientemente aprobado “complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género”, por el Real Decreto Ley 3/2021, de 2 de febrero (art. 3.2) regulado en el nuevo artículo 60 LSS. El citado RDL añade la Disposición Adicional Trigésimo Sexta a la LSS (“financiación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género”): “*la financiación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género del artículo 60, se realizará mediante una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social*”³⁰.

No obstante, todavía quedan muchos gastos impropios del Sistema, tal como refleja el presente gráfico, elaborado por AIREF en su Informe del 2019 sobre la sostenibilidad de las pensiones, el cual añado por su especial interés:



²⁹ Se concede un crédito extraordinario por un importe de 500.000.000 euros en la aplicación presupuestaria 19.02.000X.424. Aportación del Estado a la Seguridad Social para financiar el Ingreso Mínimo Vital. Dicha modificación se financiará de conformidad con el artículo 46 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018. En el año 2021, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado en su artículo 12 apartado 5 contempla que el Estado realizará una aportación al presupuesto de la SS de 3.016.910.000 de euros para financiar el IMV.

³⁰ Este complemento viene a sustituir al “complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de SS” – regulado en el anterior art. 60 LSS- que se mantiene con carácter transitorio para aquellos pensionistas que ya lo tuvieran reconocido. A este complemento se refería expresamente la Recomendación Primera del Pacto de Toledo de 2020 exigiendo que fuera sufragado por el Estado y no con cargo a los Presupuestos de la SS, por tratarse de una prestación vinculada a políticas de protección de la familia y a la conciliación de la vida personal, familiar y social.

En este gráfico se hace una previsión de lo que constituirían los gastos impropios en 2023, mientras que el déficit del sistema para ese año sería de 20.185 millones; con lo que según concluye la AIREF (en lo que coincidió el MIMSS en su comparecencia de septiembre de 2020 ante la Comisión del Pacto de Toledo) “*si el Estado asumiera estos gastos impropios mitigaría las dudas sobre la sostenibilidad del sistema a corto plazo y permitiría centrar la atención en los retos a largo plazo*”.

Estas “dudas” van en línea con lo referido por el Pacto de 2020 en su Recomendación primera, cuando manifiesta que “*la sobrecarga de las cotizaciones han alentado un falso conflicto intergeneracional que oculta que, durante años, los excedentes del sistema se utilizaron para financiar otras políticas sociales y el desarrollo del propio sistema del Estado de Bienestar*”³¹.

En este punto resulta inevitable referirse al “Informe de Fiscalización sobre la Evolución Económico-financiera de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2018”, realizado por el Tribunal de Cuentas hecho público en agosto de 2020, y que dio lugar a que algunos medios de comunicación encabezaran sus análisis con titulares tan llamativos como: “El Tribunal de Cuentas exige resarcir a la Seguridad Social por 100.000 millones de gastos impropios”³². Incluso el Pacto de Toledo de 2020 lo cita expresamente en su Primera Recomendación³³.

³¹ A esto se une la paradoja de que ese desequilibrio presupuestario provocado por lo anterior, ha derivado en la concesión de préstamos del Estado a la SS, cuando las reservas financieras del sistema habrían sido suficientes para cubrir las prestaciones contributivas; por ello hay autores (Antonio Comas Barceló. *Revista Foro de la Seguridad Social* N° 28, Diciembre de 2020) que abogan por hacer “*borrón y cuenta nueva entre la SS y el Estado, dando por cancelados los préstamos a devolver que ni de lejos equivalen a los costes soportados por el sistema*”. La Recomendación Primera del Pacto de Toledo, con una postura menos radical también se refiere a ello: “*la resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos, concedidos en su día por el Estado a la SS para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas del ejercicio de sus competencias, podría resolverse permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia. Dicha transferencia habría de efectuarse, en su caso, sin ocasionar menoscabo alguno en los derechos económico-patrimoniales de la SS.*”

³² GOMEZ, M. “El Tribunal de Cuentas exige resarcir a la Seguridad Social por 100.000 millones de gastos impropios”, *El País*, 5 de agosto de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-08-05/el-tribunal-de-cuentas-exige-resarcir-a-la-seguridad-social-por-100000-millones-de-gastos-impropios.html>

³³ “*La Comisión considera fundamental que la ciudadanía tenga una imagen fidedigna de la situación de la SS al a partir del conocimiento preciso del decisivo papel que ha desempeñado en la construcción de las instituciones de nuestro Estado del Bienestar. Para ello ha de elaborarse un estudio que refleje en qué medida las cotizaciones sociales asumieron durante años el peso de la financiación de otras políticas del Estado. A los efectos de cuantificar esta favorable aportación hemos de referirnos a los datos que ofrece*”

En su Informe estima que el hecho de recurrir a cotizaciones sociales para atender a gastos que no deberían haberle correspondido, supone una factura de 103.960 millones por el periodo comprendido entre 1989 y 2013 (fecha esta última que culminó la separación financiera de los complementos a mínimos). Esta cuantía se refiere a dos conceptos: complementos a mínimos por un importe de casi 72.000 millones y el resto a asistencia sanitaria³⁴. En este cálculo no se ven incluidas otras partidas (otras prestaciones no contributivas, subvenciones implícitas a regímenes especiales, gastos de funcionamiento, medidas de estímulo de empleo: tarifas planas a los trabajadores autónomos, descuentos en las cuotas a los nuevos contratados, políticas de ayuda a la natalidad,...).

Todo ello lleva a que el Tribunal aconseje al Gobierno “*que proceda a efectuar la liquidación efectiva de los gastos no contributivos que fueron asumidos por la SS con cargo a sus recursos, consiguiendo de facto la efectiva separación de las fuentes de financiación recogidas en el Pacto de Toledo*”. Para ello recomienda antes precisar las cantidades porque advierte de que sus cifras son estimaciones. Igualmente reclama que se clarifique la situación patrimonial de la SS en relación con los periódicos préstamos del Estado a aquélla que superan los 50.000 millones de euros, sugiriendo que los préstamos se conviertan en transferencias directas³⁵.

El impulso que en el año 2021 se ha dado a la consolidación de la separación de fuentes es realmente significativo. Su sustento legislativo se encuentra en la Disposición Adicional trigésimo segunda de la LSS (introducida por la Ley de PGE para 2021) bajo la rúbrica “financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo”. La misma recoge que la LPGE fijará todos los años el importe de las prestaciones que han de ser

el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de SS a 31 de diciembre de 2018”.

³⁴ Téngase en cuenta que entre ambas partidas se podrían pagar hoy en día más de 10 nominas mensuales de pensiones.

³⁵ En cualquier caso, la Disposición Adicional quinta (“Préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social) de la Ley de PGE para 2021 dispone que: “*durante la vigencia de estos Presupuestos, anualmente, al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y de la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de hasta 13.830.090,00 miles de euros. Estos préstamos no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su concesión*”.

financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social. Concretamente el artículo 12 de la citada Ley de Presupuestos concreta los conceptos y las cuantías que irán a cargo de transferencias y aportaciones del Estado como por ejemplo: “para financiar otros conceptos en cumplimiento de la Recomendación Primera del Pacto de Toledo: 9.635.827,91 miles de euros; para financiar los complementos de pensiones mínimas del Sistema de la Seguridad Social: 7.075.019,95 miles de euros; para financiar el Ingreso Mínimo Vital: 3.016.910,00€, para financiar las prestaciones contributivas de nacimiento y cuidado de menor: 2.784.724,51 miles de euros, etc.

Por lo tanto, si bien la SS tradicionalmente ha recibido transferencias del Estado por determinados conceptos, a partir de 2021 la transferencia del Estado adquiere un carácter estructural para financiar gastos en cumplimiento con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

Con todo lo expuesto, parece claro que el déficit del sistema, a corto plazo quedaría solucionado con la culminación del proceso de separación de fuentes (que habrá de finalizar antes del 2024); así lo expuso el Secretario de Estado de la SS y Pensiones en su comparecencia de 4/11/2020 ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de Diputados, para explicar las principales magnitudes y líneas de actuación del Gobierno en materia de SS en los próximos años³⁶.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, considero oportuno dar dos ejemplos completamente diferentes para explicar el tema de financiación de diferentes gastos que ilustran a mi modo de ver con bastante claridad, por un lado, cómo se ha actuado incorrectamente con las medidas de SS que se han tomado en relación al COVID-19 imputándole a la SS gastos que no le corresponden, y por otro lado, cómo se ha actuado correctamente con la configuración de la nueva prestación del Ingreso Mínimo Vital corriendo la misma a cargo de los PGE y no de la SS al ser una prestación no contributiva.

Para hacer frente al impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19, se han adoptado a través de sucesivos Reales Decretos Leyes, una amplísima batería de medidas económicas y sociales con el objetivo de tejer una red de seguridad que proteja a los

³⁶ “Isabel Arroyo presenta en el Congreso las cuentas de la Seguridad Social para 2021. Comparecencia en la Comisión de Presupuestos. Secretaria de Estado de la Seguridad Social y Pensiones”, *Activa*, 4 de noviembre de 2020.

<https://revista.seg-social.es/2020/11/04/israel-arroyo-presenta-en-el-congreso-las-cuentas-de-la-seguridad-social-para-2021/>

ciudadanos y preserve la actividad económica y el empleo (lo que se ha denominado, el “escudo social”). La manera como se han configurado estas medidas, supone a mi juicio un claro ejemplo de cómo no hay que hacer las cosas. Las medidas adoptadas por los RDL se imputan al presupuesto de la SS desbordando claramente el marco de su acción protectora y de los recursos para su financiación. Estas medidas suponen una carga incalculable “a priori” sobre el sistema de SS, y la integridad de su coste extraordinario debería ser asumido por el Estado y no como se continúa haciendo por la SS.

Sin ánimo de ser exhaustivos, pues no es el objeto central de este trabajo, podemos citar algunas de las medidas extraordinarias acordadas, que deberían haber sido imputadas a los PGE y no a los de la SS:

a) Creación de un subsidio extraordinario temporal de desempleo a las personas integradas en el Sistema especial de Empleados de Hogar (art. 30 y ss RDL 11/20 de 31 de marzo). Esta prestación, debería haber sido imputada al Estado, pues en este Sistema especial no se incluye la prestación por desempleo³⁷.

b) Creación de la prestación extraordinaria por cese de actividad (art. 17 RDL 8/2020, de 17 de marzo). Está dirigida a los trabajadores autónomos cuyas actividades quedan suspendidas por el estado de alarma (o cuando disminuye su facturación en un 75%). Esta prestación se regula con una serie de características excepcionales que la diferencian de la prestación por cese de actividad “ordinaria” contemplada en los artículos 327 y ss de la LSS: no se exige tener cubierto el periodo mínimo de cotización, no es necesario causar la baja en el correspondiente Régimen, las cotizaciones por las que no existe obligación de cotizar serán a cargo de los presupuestos de la SS,... Como tal prestación extraordinaria y al margen de los requisitos exigidos en la prestación por cese de actividad “ordinaria”, debería ser financiada por el Estado.

c) Exoneración – total o parcial – del abono de la aportación empresarial (cuota patronal) correspondiente a aquellos trabajadores afectados por los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), contemplada en los arts. 22 y 23 del RDL 8/2020, de 17 de marzo y posteriores RDL de prórroga del anterior. Al tratarse de exenciones de cuotas cuyo objetivo tiene que ver con las políticas activas de empleo – con la finalidad de que se destruya el menor empleo posible – su financiación debería imputarse a los PGE. Al

³⁷ Art. 25.1 d) LGSS: “la acción protectora del Sistema especial para empleados de hogar no comprenderá la correspondiente al desempleo”.

contrario que las medidas anteriores, que implican un aumento del gasto, ésta incide de una manera impresionante en una disminución de los ingresos.

Las medidas legales adoptadas por el Gobierno para hacer frente al impacto del COVID-19 en el Sistema de la SS constituyen “una nueva reedición” de las prácticas habituales nada ortodoxas de imputar al presupuesto de la SS actuaciones que implican un exceso de gastos o una disminución de ingresos que deberían ser asumidas directamente por el Estado, por no tener carácter contributivo o responder a finalidades ajenas a las propias del Sistema de la SS. En definitiva, como dice el experto en SS Antonio Comas Barceló “*el Estado no puede seguir siendo el peor enemigo del sistema de Seguridad Social, sino su garante y valedor*”³⁸.

Por otro lado, un ejemplo de cómo hacer bien las cosas desde un punto de vista financiero y presupuestario, no incrementando el déficit de la SS, lo ha constituido la reciente creación de una nueva prestación dentro del Sistema de la SS: el Ingreso Mínimo Vital, aprobado por el RDL 20/2020, de 29 de mayo por el que se establece el IMV.

Al ser una prestación no contributiva (en tanto en cuanto pueden ser beneficiarios personas vulnerables, con independencia de que hayan o no cotizado), su financiación se realiza con cargo al Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la SS (art. 32 y Exposición de Motivos del RDL 20/2020, de 29 de mayo)³⁹; para ello, se introduce la Disposición Adicional Tercera: “crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para financiar el ingreso mínimo vital en el ejercicio 2020”⁴⁰.

En el año 2021, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado en su artículo 12 apartado 5 contempla que el Estado realizará una aportación al presupuesto de la SS de 3.016.910.000 de euros para financiar el IMV⁴¹.

³⁸ COMAS BARCELÓ. A “El impacto económico y social del COVID-19 en el Sistema de la Seguridad Social por parte del Gobierno del Estado”, *Revista Foro de Seguridad Social* N° 28, Diciembre de 2020, pp. 93-94.

³⁹ Real Decreto Ley 20/2020 por el que se establece el ingreso mínimo vital.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493>

⁴⁰ Se concede un crédito extraordinario por un importe de 500.000.000 euros en la aplicación presupuestaria 19.02.000X.424. Aportación del Estado a la Seguridad Social para financiar el Ingreso Mínimo Vital. Dicha modificación se financiará de conformidad con el artículo 46 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

⁴¹En los Presupuestos de la Seguridad Social para el 2021, está previsto un gasto por este concepto de 2.988.364.000 euros.

Por lo tanto, aunque a priori hubiera podido pensarse que esta prestación iba a agravar el déficit de la SS, ello no va a ser así, dado que se financiará no a costa de las cotizaciones sociales, sino por transferencias realizadas a cargo de los PGE.

2.1.2.- Reformas en la pensión de jubilación

Una de las actuaciones que necesariamente hay que llevar a cabo para que el sistema sea sostenible es reformar la pensión de jubilación. Hay que tener en cuenta que actualmente más del 70% de la nómina de pensiones se destinan al abono de las pensiones de jubilación. La nómina de las pensiones contributivas de febrero de 2021 se situó en 10.100, 52 millones de euros, correspondiendo 7.262,42 millones de euros a pensiones de jubilación ⁴². Las medidas de reforma que deben abordarse deben ir encaminadas a reducir la brecha existente entre la edad legal y la edad real de acceso a la jubilación; esta brecha afecta a la sostenibilidad del Sistema, en cuanto que las personas dejan de cotizar anticipadamente, y a la vez empiezan a percibir las pensiones de jubilación antes de alcanzar la edad prevista legalmente.

La edad de jubilación en el 2013 era 65 años, y tras un periodo transitorio, alcanzará los 67 años, a partir del 2027; actualmente, en este año 2021 es de 66 años (en el 2020, 65 años y 10 meses); la edad real (es decir, la edad media a la que los trabajadores empiezan a cobrar la jubilación) era en el 2020, 64 años y cinco meses; aun cuando esta edad alcanza el máximo histórico desde que se empezó a registrar este dato hace 15 años, todavía existe una diferencia que inevitablemente hay que seguir reduciendo para evitar problemas financieros al Sistema.

En este sentido, el Ministro de ISSM, nombrado tras la constitución del Gobierno a principios de 2020, en su primera comparecencia (el día 5 de marzo) ante la Comisión del Pacto de Toledo, en el Congreso de los Diputados, manifestó como una de sus principales estrategias es lograr que los españoles se jubilen más tarde con el objetivo “de poner en orden” las cuentas de la SS (es decir, se trataría de contener el gasto y aumentar el tiempo que los trabajadores cotizan a la SS).

⁴² “La nómina de las pensiones contributivas de febrero de 2021 se situó en 10.100, 52 millones de euros”, *La Moncloa*, 26 de febrero de 2021.
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/260221-pensiones.aspx>

Para ello, avanzó que una de sus herramientas estrella será poner freno a la oleada de prejubilaciones voluntarias que vienen registrándose en España en los últimos años, provocando alcanzar la edad legal del retiro (manifestó que en los últimos 5 años las jubilaciones anticipadas han crecido un 66% y un 16% en el 2019). Para ello, deben aprobarse incentivos que provoquen el retraso de la edad de jubilación real y favorezcan el cierre de la brecha entre la edad efectiva del retiro y la legal⁴³.

Pero además, es importante que se conozca por los trabajadores los incentivos que actualmente existen para prolongar la edad de jubilación y que no son muy utilizados (por ejemplo: la jubilación activa, o el incremento de la pensión por seguir trabajando tras alcanzar la edad legal establecida -que puede llegar a alcanzar el 4% por cada año trabajado tras superar la edad legal -); por otro lado, es muy importante también para que los ciudadanos no se prejubilen, poner freno a los mensajes alarmistas que se han vertido últimamente sobre el futuro del Sistema de las pensiones que provocan incertidumbre y hacen que los trabajadores se intenten jubilar antes de alcanzar la edad legal.

El Pacto de 2020 contiene una Recomendación (Nº 12, edad de jubilación) que deberá servir de base para próximas reformas que habrá que acometer. Su comienzo va en la misma línea que las de los anteriores Pactos⁴⁴: *“la Comisión considera que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo debe aproximarse tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida”*; para ello debe fomentarse la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes (p. ej mejorando el régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, o reforzando la coordinación entre la legislación laboral y la de SS respecto al objetivo de ocupación de los mayores). También debe restringirse el abandono prematuro de la vida laboral y la protección ante los despidos colectivos (una de las prioridades de las

⁴³ “Escrivá subraya que el borrador del Pacto de Toledo es un buen punto de partida para reformar la Ley de Seguridad Social”, *La Moncloa*, 5 de marzo de 2020. Comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ante la Comisión del Pacto de Toledo: *“Esta es una palanca potentísima porque por cada año que aumenta la edad efectiva de jubilación, resolvemos un 25% del problema”*.

⁴⁴ El Pacto de Toledo de 1995 (Recomendación Nº 10) y Pacto de Toledo 2011 (Recomendación Nº 12). Este último dio lugar a que se aprobara la Ley 27/11, de 1 de agosto, que reformó – entre otras prestaciones – la pensión de jubilación en lo que se ha dado en llamar sus variables paramétricas (edad de jubilación, periodo de cómputo para calcular la pensión, y número de años necesarios para cobrar una pensión del 100%).

políticas activas de empleo debería ser la recolocación de las personas de más edad y su mantenimiento en activo).

Se vuelve a constatar (al igual que en el Pacto de 2011) que la jubilación anticipada sigue utilizándose como una fórmula de regulación de empleo, y que esta práctica debe modificarse reservándose esta modalidad de jubilación a “aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y que opten por acogerse a ella”. En este aspecto, el Pacto manifiesta que *“la Comisión considera esencial, previa identificación del colectivo, analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada, poniendo especial atención en la forma de acceso a la misma - voluntaria o forzada por las circunstancias-, los supuestos de carreras de cotización prolongadas y el sector de actividad en que se produzca la jubilación. A la vista de dicho análisis - una vez determinada la situación de aquellas jubilaciones anticipadas en las que la aplicación de coeficientes reductores pueda producir un efecto inequitativo - el Gobierno propondrá una respuesta, en el plazo máximo de 3 meses, a la Comisión del Pacto de Toledo”*.

La citada Recomendación, va en concordancia con la que ya meses antes de su aprobación había referido en diversos medios el Ministro de ISSM, así manifestaba que: *“también es importante profundizar en reformas que logren que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo se aproxime tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación. Los incentivos positivos para que se pueda seguir en activo apenas se han utilizado hasta ahora; bien al contrario, se ha abusado de la jubilación anticipada”*⁴⁵.

Por ello, en su comparecencia de finales de 2020 ante la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones declaró que su Ministerio estaba diseñando una reforma que tiene como marco de referencia las recomendaciones aprobadas por el Pacto de Toledo, con el objetivo de hacer que el sistema de pensiones sea equitativo, moderno y sostenible. Y que las reformas incluirían medidas para alinear la edad efectiva y legal de jubilación, siguiendo la recomendación N° 12. Por ello, el Gobierno empezó inmediatamente a trabajar con los agentes sociales en dos sentidos: por un lado, en la revisión del sistema de jubilación anticipada y por otro lado, en la reforma de los incentivos a la jubilación demorada.

⁴⁵ “El momento de refundar el Pacto de Toledo”, *Diario Vasco*., 19 de julio de 2020.

<https://www.diariovasco.com/opinion/momento-refundar-pacto-20200719004850-ntvo.html>

Respecto a estos últimos, se ha constatado que los actualmente existentes no han tenido mucho éxito (apenas el 5% de los nuevos pensionistas se acogen a la posibilidad de demorar su edad legal de jubilación)⁴⁶, bien por no estar suficientemente bien diseñados, por no resultar atractivos o incluso como ha dicho varias veces el Ministro, también por no ser conocidos por los ciudadanos al no haber sido difundidos suficientemente⁴⁷.

El Ministro apuntó ante la Comisión que “*las encuestas que hemos realizado muestran que los ciudadanos aceptarían retrasar la edad de jubilación a cambio de un pago único*”⁴⁸. Es más, recientemente se ha propuesto que dicho pago único que se va a abonar a cada trabajador que decida retrasar su jubilación, ascienda hasta 12.000 euros por año⁴⁹. Por ello hay que evaluar los incentivos actualmente existentes, optimizar en la medida de lo posible su utilización, dándoles una difusión adecuada, y en su caso, si es necesario redefinir sus elementos y crear otros nuevos que sean atractivos para que los ciudadanos prolonguen su edad de jubilación. En este sentido, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) en su reciente Informe de 23/3/2021⁵⁰, concluye que no es probable que la jubilación demorada alcance un grado de extensión muy importante en su forma actual; por ello, plantea algunas medidas para fomentarla, como dar incentivos a las empresas, extender esta opción a las edades de prejubilación, o permitir a los trabajadores con sueldos bajos cobrar más del 50% de la pensión.

Respecto de la reforma de la jubilación anticipada, el Gobierno pretende establecer un nuevo sistema que corrija los elementos distorsionantes de su actual regulación, con el objetivo de evitar la avalancha de personas que adelantan su retiro; para ello se propone endurecer los requisitos de aquéllos que se jubilen anticipadamente con carácter

⁴⁶ Según los datos del INSS, a 31/8/2020, durante 2020 se habían acogido a la jubilación activa un total de 61.220 trabajadores en todo el Estado, de los que 52.076 eran autónomos y 9.144 por cuenta ajena.

⁴⁷ Actualmente con la llamada jubilación demorada cabe incrementar la pensión máxima hasta con un 4% por cada año que se trabaje después de la edad legal; incluso cabe trabajar más allá de la edad legal cobrando la mitad de la pensión y teniendo que cotizar una pequeña cantidad a la SS: la denominada jubilación activa.

⁴⁸ JURADO, M. “Los españoles aceptarían retrasar la edad de jubilación a cambio de un pago, según Escrivá, *diario 65ymas*, 9 de enero de 2021.

https://www.65ymas.com/economia/pensiones/espanoles-acceptarian-retrasar-edad-jubilacion-cambio-pago-unico-segun-escriva_23759_102.html

⁴⁹ PALACIOS, L. “Escrivá plantea premiar con hasta 12.000 euros cada año que se retrase el retiro”, *Diario Vasco*, 13 de abril de 2021.

<https://www.diariovasco.com/economia/pensiones/escriva-endurecera-prejubilaciones-20210412182506-ntrc.html>

⁵⁰ SANCHEZ MARTIN, A.R; JIMENEZ- MARTÍN, S., “La compatibilidad del trabajo y el cobro de pensión en España: análisis institucional en el contexto europeo”, *FEDEA*, marzo de 2021, pp.1-2.

voluntario incrementando los porcentajes de penalización⁵¹.

Una de las medidas que ya ha avanzado el Ministerio que quiere que se apruebe es que el coste de jubilarse anticipadamente antes de la edad legal sea siempre una reducción real del 8% por cada año de adelanto; para ello se establecerá que los coeficientes reductores se apliquen sobre la pensión y no sobre la base reguladora⁵² (actualmente para aquéllos que han cotizado por el tope máximo, su base reguladora es muy superior a la pensión máxima con lo que la aplicación de los porcentajes generales – entre el 6,5% y el 8% en función de los años cotizados – sobre aquélla, no produce efectos pues la cuantía sigue siendo superior a la pensión máxima; y en estos supuestos sólo se aplica el porcentaje reductor del 2% por cada año de anticipación sobre la pensión máxima: art. 210.3 LSS).

Otra medida de reforma – al margen de la edad de jubilación – es el cómputo de los años a tener en cuenta para calcular la cuantía de la pensión (la base reguladora). Con la modificación de la Ley 27/11, de 1 de agosto, se incrementó paulatinamente de 15 a 25 años (periodo transitorio que finaliza en el 2022; actualmente se computan 24 años).

El Pacto de Toledo trata esto en dos de sus Recomendaciones; la Nº 5 relativa a la adecuación de las bases y periodos de cotización y la Nº 11 relativa a la contributividad. Así, la primera de ellas, recomienda “*la progresiva ampliación de 15 a 25 años del periodo de tiempo utilizado para el cálculo de la base reguladora*”, “*evaluación de la ampliación del periodo cotizado exigible, por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora*”, y el “*mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización*”⁵³.

En la Nº 11, se afirma que lo deseable sería que la edad de salida del mercado sea lo más próxima a la edad ordinaria de jubilación, respetando las jubilaciones anticipadas por

⁵¹ Sin embargo, es más que probable que se establezca alguna excepción a estas nuevas penalizaciones, como puede ser el caso de personas con largas carreras de cotización y especialmente en los casos en que se han visto obligados a jubilarse al ser despedidos.

⁵² ESTRADA, A.; PALACIOS, L., “Hay que endurecer la jubilación anticipada y penalizarla más según el nivel de la pensión”, *Diario Vasco*, de 21 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.diariovasco.com/economia/pensiones/escriva-pensiones-renta-minima-entrevista-20200621115623-ntrc.html> El Ministro Escrivá se refería a que “*los coeficientes reductores actualmente están definidos de forma regresiva, de manera que a pensiones más bajas, hay menos incentivos para jubilarse, y a pensiones más altas, hay más incentivos. Tenemos un problema ahí y se están produciendo demasiadas jubilaciones anticipadas, especialmente entre personas con un nivel alto de pensión*”.

⁵³ *Vid.*, Recomendación Nº 5 del Informe de evaluación y reforma Pacto de Toledo 2020.

actividades penosas y el de personas con carreras se seguro precarias. Pero, que a su vez se fomente de manera adecuada la prolongación voluntaria de la vida laboral fomentando la permanencia de los trabajadores que se encuentren en activo y se modifiquen los usos indebidos de las jubilaciones anticipadas como medidas de política de empleo⁵⁴.

En línea con lo anterior, el Ministerio tuvo la intención inicial de incrementar de 25 a 35 el cómputo de años; esto fue rotundamente rechazado por el socio del Gobierno de coalición Unidas Podemos, que entendía que ampliar el cálculo de 25 a 35 años, supondría un recorte en la prestación de los nuevos jubilados del 5,45%, aludiendo a un documento elaborado por el propio Ministerio. Ante tal oposición, el Gobierno optó por no incluir de momento esta medida en el paquete de reformas que elevó en el mes de marzo a la UE⁵⁵.

Esta medida tiene otros inconvenientes, como son que penalizaría a las mujeres. Así, partiendo de las propias estadísticas elaboradas por la TGSS, el alargamiento produciría una rebaja media de la pensión de los hombres del 3,69% y del 4,48% entre las mujeres⁵⁶.

Ante la polémica suscitada, el Ministro optó por “aparcar” tal medida, pero sí ha admitido que se tendrán que hacer cálculos con “distintas longitudes” del periodo de cómputo para que el sistema sea más justo, intentando que sea lo más contributivo posible. Para ello, se tendrán que tener en cuenta las nuevas realidades de trabajo, ya que las carreras laborales son en muchos casos intermitentes y no siempre los mejores años son los últimos. Además, no siempre este incremento de años tiene que llevar aparejado un recorte de la pensión, pues se podrían tener en cuenta otros elementos como la posibilidad de elegir los años (p. ej. descartando las peores) o la cobertura de posibles lagunas de cotización.

⁵⁴ Vid., Recomendación N° 11 del Informe de evaluación y reforma Pacto de Toledo 2020.

⁵⁵ PALACIOS, L., “Unidas Podemos votará en contra de ampliar el periodo de cálculo de la pensión a 35 años”, *Diario Vasco*, 13 de enero de 2021.

<https://www.hoy.es/economia/pensiones/unidas-podemos-votara-20210112165952-ntrc.html>

⁵⁶ MORALES, E. “El efecto 35 en la pensión penalizaría a las mujeres y a quien se retire tras los 65”, *La Información*, 25 de febrero de 2021.

<https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/como-afecta-pension-calculo-35-anos-mujeres-jubilacion-65/2830454/#:~:text=El%20efecto%2035'%20en%20la,%2C48%25%20entre%20las%20mujeres.>

2.1.3.- Reforma de la pensión de viudedad

Otra de las recomendaciones que prevé el Pacto de Toledo es el de reformular las prestaciones por muerte y supervivencia, especialmente la pensión de viudedad optando por “ajustarla a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios”⁵⁷.

Esta prestación surgió para hacer frente a la desigualdad existente entre el hombre y la mujer dado que ésta última veía dificultada su entrada al mercado laboral (y que por lo tanto no tenían acceso a una pensión contributiva) y que a día de hoy tiene como objetivo principal el de “proteger la situación de necesidad económica ocasionada por el fallecimiento de la persona que origina la prestación”, además de ser compatible con otro tipo de pensiones como puede ser la de jubilación, desempleo,...

Una de las opciones por las que se podría optar, con la finalidad de ahorrar, sería plantearse una serie de modificaciones en esta prestación como puede ser en lo relativo a los requisitos de acceso a la misma, el periodo de cotización exigido, la base reguladora. A su vez podría optarse por entender que esta prestación se encuentra dentro del ámbito familiar, y por lo tanto, como complemento a la protección de la familia, lo que supondría una reducción de costes para el sistema de pensiones o incluso que una parte de la cuantía se vea financiada vía impuestos⁵⁸.

Se podría optar a su vez es transformar las condiciones de esta prestación para poder convertirla en prestación no contributiva y que se tuviera única y exclusivamente en cuenta para poder ser beneficiario de la misma el hecho de carecer de rentas el sujeto al fallecimiento del familiar que hasta ese momento soportaba los gastos. Esta transformación en buena lógica debería llevar aparejado que su financiación debería ir a cargo del Estado y no de los presupuestos de la SS⁵⁹.

⁵⁷ Vid., Recomendación N° 13 del Pacto de Toledo 2020.

⁵⁸ DURÁN HERAS, M. A., FERRERAS ALONSO, F., GÓMEZ SÁNCHEZ, V. (coord.), GRANADO MARTÍNEZ, O., PANIZO ROBLES, J. A., RUESGA BENITO, S. M. (coord.), SUÁREZ CORUJO, B. (coord.), ZUBIRI ORIA, I., *¿Cobramos la pensión?*, Pirámide, Madrid, 2017.

⁵⁹ OJEDA AVILES. A., “Reformulación de la pensión de viudedad”, *Revista de Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm.74, 2008, pp. 333 – 342.

2.1.4.- Incentivar los planes de pensiones privados

A lo largo del artículo 41 CE se establece que “*la asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”. Es decir, que el legislador constituyente contempló ya en 1978, además del establecimiento de un régimen público de SS, obligatorio, un sistema de previsión social complementario del anterior con carácter voluntario (libre).

La previsión complementaria en España se utiliza mucho menos que en otros países. Ya en las Recomendaciones del 1º Acuerdo del Pacto de Toledo de 1995, la Nº 14, se refería a que había que potenciarla, proponiendo la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales, prestando especial atención a los sistemas colectivos. En ello se vuelve a incidir en los Pactos de 2003 (Recomendación Nº 14), 2011 (Recomendación Nº 16) y 2020 (Recomendación Nº 16). En este último se constata el insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, y se hace una apuesta por impulsar su implantación efectiva, sustentados en el marco de la negociación colectiva⁶⁰.

Uno de los motivos que han llevado a su escasa utilización es la tasa de sustitución existente en nuestro país, de la pensión respecto al salario, que es mucho más alta que en otros países, y por ello los ciudadanos no pierden mucho poder adquisitivo al pasar de activo a pasivo. Por supuesto, en esos países (Alemania, Reino Unido,...) esta pérdida de poder adquisitivo que tienen los jubilados al cobrar su jubilación es subsanada con sistemas de previsión social complementaria; sin embargo, en España al ser la tasa tan alta, y por lo tanto no disminuir en exceso el poder adquisitivo, estos instrumentos de ahorro voluntario no han sido muy utilizados.

La suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad (a la que se refiere el artículo 50 CE) no se va a lograr en un futuro exclusivamente a través de las pensiones públicas, sino mediante la adición de la previsión complementaria. El Pacto de Toledo apuesta por los Planes de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva (lo

⁶⁰ GUILLERMO RODRIGUEZ, I.; MONEREO PÉREZ, J.L., “El Pacto de Toledo 25 años después: a propósito del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, nº 25, 4º trimestre 2020, pp. 13-32.

<http://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/430/470?acceptCookies=1>

que se denomina el segundo pilar del modelo de pensiones), en detrimento de los planes individuales de pensiones⁶¹.

La figura de los planes individuales presenta la dificultad de que el trabajador no sólo tiene que aportar a través de la cuota obrera al sistema público, sino que debe pagar también al plan privado, lo que le supone un gasto muchas veces inasumible. La mayoría de la población no se encuentra en una situación de poder acumular el capital necesario para poder acceder a una pensión privada suficiente.

Aun cuando curiosamente en España los ciudadanos invierten más en Planes de pensiones individuales, la rentabilidad de estos (2,75% en los últimos 10 años), es muy inferior a la de los Planes de Empleo (es decir, colectivos) que han tenido una rentabilidad del 4% en ese periodo; e incluso las comisiones de gestión de los primeros (1,2%), son superiores a las comisiones que cobran los segundos (0,3%).

Por ello el Ministro de ISSM manifestó que *“hay mucho margen para potenciar el papel del segundo pilar como forma de complementar, a través de la negociación colectiva, las pensiones de colectivos de rentas medias y bajas. Para ello, se debe mejorar el régimen jurídico y la fiscalidad de las entidades, su transparencia y exigencia de rendición de cuentas a sus gestores”*⁶². Para ello, es necesario trasladar progresivamente los beneficios fiscales de los planes individuales a los colectivos; lo cual ya se han empezado a realizar en la Ley de PGE de 2021, rebajando las bonificaciones de los planes individuales, y ampliando las desgravaciones de los planes de pensiones colectivos.

La idea del Gobierno para plasmar la Recomendación del Pacto de Toledo, es la creación de un fondo de pensiones de empleo (creado por la Administración pero gestionado privadamente) con la finalidad de extender la cobertura de estos planes de pensiones colectivos a más de la mitad de la población ocupada en línea de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno como Francia, Alemania o Bélgica. La estrategia a seguir es que los nuevos planes de empleo se adscriban por defecto a este fondo, así como que los nuevos trabajadores se adhieran de forma automática a un plan de empleo.

⁶¹ COLL. F, LOPEZ, J.F., SORIAN, D., “Las pensiones en España: una propuesta de reforma real y sostenible”. *Pensión Reform Now*, 18 de noviembre 2020, pp. 44-45.

⁶² “El momento de refundir el Pacto de Toledo”, *El Diario Vasco*, 19 julio de 2020.

<https://www.diariovasco.com/opinion/momento-refundar-pacto-20200719004850-ntvo.html>

De este modo, la Disposición Adicional cuadragésima de la LPGE 2021: “Promoción de fondos de pensiones públicos de empleo” dispone que: “*En el plazo máximo de doce meses, el Gobierno presentará un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. Los fondos de pensiones públicos de empleo serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados*”. Las líneas generales de los mismos se establecen en la referida Disposición.

El Ministro siempre ha manifestado que un buen modelo a seguir sería el existente en el País Vasco, con las EPSV de empleo (encarnado por entidades como Geroa Pentsioak o Elkarkidetzak), al que considera “un caso de éxito”, y que alcanza al 50% de la población ocupada (frente a un 10% de incidencia de los planes de empresa en España), y concentra un patrimonio cercano al 36% del PIB de Euskadi (frente a un total del 9,5% de planes homologables en todo el país)⁶³.

2.2. - A nivel de los ingresos

Dado que la sostenibilidad depende no solo de la evolución de los gastos, sino también de la de los ingresos, en este epígrafe abordaré una serie de medidas de reforma que pueden llevarse a cabo con la finalidad de aumentar los ingresos de la Seguridad Social para intentar llegar a un equilibrio financiero y hacer frente así a los problemas actualmente existentes.

2.2.1.- Aumentar las cotizaciones: Cotización de autónomos por ingresos reales

Como bien sabemos, en España los autónomos tienen el “poder” de elegir la base de cotización – sin tener en cuenta el nivel de facturación que genera la actividad que desarrollan- lo que supone que en la mayoría de los casos se opte por una base inferior a la que realmente cotizarían por sus ingresos reales (siendo en muchos casos la mínima). Según datos del INE, en el cuarto trimestre del 2020, el 85,5% de los autónomos cotizan

⁶³ “El Gobierno desplazará las deducciones de los planes individuales de pensiones hacia los planes de empresa”, *El Derecho*, 6 de marzo de 2020.

<https://elderecho.com/gobierno-desplazara-las-deducciones-los-planes-individuales-pensiones-hacia-los-planes-empresa>

por la base mínima⁶⁴. Por ello, El Gobierno ha previsto, dentro de sus reformas, la subida de las cotizaciones sociales de los autónomos⁶⁵.

Así se prevé en la Recomendación N° 4 del Pacto de Toledo “integración y convergencia de regímenes” estableciendo que “*debe promoverse, en el marco del dialogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales*”⁶⁶. Ello con la finalidad de ir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomas en el Reta con los del Régimen General.

En un documento elaborado por el Ejecutivo, titulado “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”⁶⁷ que contiene un apartado sobre “nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales” se trata de llevar a cabo un sistema por el cual los trabajadores autónomos coticen por los rendimientos de la actividad económica que desarrollen, es decir, que contribuyan al sistema de la SS de acuerdo con sus ingresos reales, cuya finalidad principal es reforzar la contributividad del mismo.

Además de ello, lo que ocurre es que al cotizar por debajo, a la hora de su jubilación no alcanzan la pensión mínima y por tanto, muchos de ellos son beneficiarios de complementos a mínimos en las cuantías de sus pensiones generando un gran gasto que podría evitarse si los autónomos no tuvieran la capacidad de optar por la base sobre la que cotizar. Así, se pretende que de forma gradual se vaya poniendo en marcha este paquete de reformas que elevó el Gobierno en el mes de marzo a la UE, y que va a negociar en la Mesa de Dialogo Social.

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística: Trabajadores Autónomos Personas Físicas, en alta en la Seguridad Social. Resumen de resultados.

https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2020/4TRIMESTRE/resumen_resultados_diciembre_2020.pdf

⁶⁵ “Así subirán las cotizaciones de los autónomos a la Seguridad Social en 2021, *El Correo*, 23 de febrero de 2021

<https://www.elcorreo.com/economia/tu-economia/autonomos-2021-subidas-cotizaciones-a-la-seguridad-social-en-2021-20210223085128-nt.html>

⁶⁶ *Vid.*, Recomendación N° 4 del Informe de evaluación y reforma Pacto de Toledo 2020.

⁶⁷ Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. El objeto del mismo es trazar la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década.

https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf

2.2.2.- Destapar las bases de cotización

Actualmente las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena se calculan teniendo en cuenta los salarios percibidos, sin embargo, no se cotiza por todas las retribuciones dado que hay unos “topes” (que se determinan anualmente), es decir, cuando se obtiene una cuantía mayor a determinado importe, solo se cotiza hasta dicha cantidad; ello se denominada base de cotización máxima.

Por ello, el Gobierno plantea la posibilidad de eliminar o destapar los topes de las bases máximas de cotización lo que supondría eliminar el tope que existe teniendo así que cotizar por los ingresos obtenidos a esa cantidad máxima y por ende, la base de cotización de dichos trabajadores sería igual a sus retribuciones totales.

Sin embargo, esta reforma debería conllevar a su vez el aumento de las pensiones máximas ya que el sistema de pensiones español se caracteriza por ser contributivo, no pudiendo ser confiscatorio. A mi juicio sería necesario establecer una ratio de pensión máxima y cotización máxima para no quebrar mucho el principio de contributividad.

2.2.3.- Incentivación de las políticas de empleo

La CE en sus artículos 35.1 y 40 establece que todo ciudadano tiene derecho al trabajo y que los poderes públicos deben orientar sus políticas al pleno empleo. Sin embargo, a día de hoy la realidad es otra ya que miles de personas se encuentran en situación de desempleo como consecuencia de la precariedad laboral existente en nuestro país que año tras año va incrementando. España concretamente tiene una de las tasas más altas de desempleo (15,3%)⁶⁸ de la Unión Europea lo que refleja que estamos ante un problema grave.

El paro es uno de los desajustes estructurales que sufre nuestro país cuya solución es difícil. Por ello, es necesario adoptar medidas y diseñar nuevas políticas de empleo que permitan resolver o suavizar los efectos negativos que acarrea el paro, especialmente entre los jóvenes. Así, el Pacto de Toledo en su Recomendación N° 6 alienta a que *“las Administraciones Públicas pongan en marcha políticas educativas y formativas que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados, especialmente en el*

⁶⁸ Tasa de desempleo 2021 por países. Datos Macro <https://datosmacro.expansion.com/paro>

caso de los que encuentran mayores dificultades de acceso al empleo debido a una formación escasa o a causa de un abandono prematuro del sistema educativo”⁶⁹.

Además, se apuesta por “*aumentar las políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que accedan por primera vez al mercado laboral*”.

Por otro lado, hay que replantearse el actual Sistema de bonificaciones y reducciones a la SS existente, pues su carácter generalizado le hace perder su eficacia, y aquéllas deberían centrarse en situaciones y colectivos cuyo empleo se pretende favorecer de manera especial. Estas bonificaciones deberían además ir con cargo a los PGE y no como ocurre actualmente con cargo a la SS.

2.2.4. Políticas de integración: Incorporación al mercado de trabajo de trabajadores migrantes

Por otro lado, el fenómeno migratorio constituye una realidad que afecta a todas las esferas de la sociedad, y que en los últimos años se ha venido incrementando, impactando especialmente en los Estados occidentales (p. ej España), receptores de las personas inmigrantes.

La migración cobra gran importancia para el desarrollo y consolidación del mercado laboral y por ello, los países receptores de las personas emigrantes, como es España, deberían optar por mejorar las políticas de integración para así poder garantizar la incorporación de estas personas al mercado de trabajo, lo que supondría elevar el número de personas que cotizan a la SS y por ende los ingresos del Sistema. Además, con su integración en el mercado laboral se produce una circunstancia importante, por cuanto ello no solo implica que se vaya a producir un incremento en las cotizaciones, sino que además estas personas no generarán el derecho a las pensiones hasta transcurridos muchos años desde su afiliación a la SS y en caso de que sí generaran dicho derecho el peso de los beneficiarios extranjeros en el total de gasto en pensiones contributivas es muy reducido dado que sus trayectorias laborales suelen ser de corto recorrido.

⁶⁹ *Vid.*, Recomendación N° 6 del Informe de evaluación y reforma Pacto de Toledo 2020.

Además, sería necesario que la SS adecuara los procesos de incorporación de la población migrante y reforzara a su vez los mecanismos de control para evitar situaciones que acaben en economía sumergida, explotación o marginación⁷⁰.

Esta es la razón por la que el Ministro de MISSM en una comparecencia sobre Migración e Integración de la OCDE afirmó que *“la migración contribuye al desarrollo y al bienestar de las sociedades y ayuda a superar los desafíos que pesan sobre los países o regiones de destino, como es el reto demográfico derivado del envejecimiento de la población”*⁷¹.

En este sentido, el Pacto de Toledo de 2020, en su Recomendación N° 19 parte de la misma idea de que la inmigración ayudará a reforzar el sistema de pensiones, apostando por la llegada de personas emigrantes de una manera canalizada *“a través de mecanismos que garanticen la incorporación de personas migrantes al mercado de trabajo”* y debiendo *“articular canales para facilitar la inmigración legal, incluyendo cauces para la inmigración de carácter circular y/o estable”*.

Se añade a su vez que *“requieren atención los procesos de gestión de autorizaciones de residencia y trabajo de las personas extranjeras menores de edad que llegan a España sin acompañamiento”*, con la finalidad de favorecer su incorporación plena al mercado laboral. Y por último que la Administración intensifique *“su deber de cuidado para evitar el racismo o la discriminación en el ámbito laboral, dada la mayor vulnerabilidad de las personas migrantes”*.

Efectivamente, se necesita más mano de obra, que se puede canalizar a través de la inmigración, pero teniendo especial cuidado en que los inmigrantes se incorporen al mercado de trabajo con todos los derechos y obligaciones, al igual que los nacionales. Para ello debería haber una normativa clara que facilite la integración de los inmigrantes, y les permita incorporarse al mercado en los mismos términos y condiciones que lo hacen los ciudadanos españoles.

⁷⁰ Informe 02/2019 “la Inmigración en España: efectos y oportunidades”, Consejo Económico y Social, Madrid, 2019, pp. 133-141 <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

⁷¹ “Escrivá afirma que la inmigración es una oportunidad para nuestro crecimiento y para la sostenibilidad del sistema de pensiones”, *La Moncloa*, 17 de enero de 2020. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/170120/inmigracion.aspx>

Por tanto, es innegable que la inmigración se ha convertido en un factor importante en la demografía en España en los últimos años y que lo seguirá siendo de forma inevitable en el futuro, ayudando así a que existan más personas que contribuyen al Sistema. Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema de pensiones, la inmigración a gran escala, independientemente de que no ofrezca una solución a corto plazo para el problema de las pensiones, traerá beneficios a largo plazo, en la medida en que los inmigrantes vayan incorporándose de forma efectiva en el mercado laboral contribuyendo al incremento o sostenimiento de la tasa de empleo.

V.- APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2021

Una vez aprobado el nuevo Pacto de Toledo, el Gobierno integró en el proyecto de LPGE algunas de las Recomendaciones contenidas en aquél, que posteriormente han sido aprobadas por el Parlamento en la Ley 11/20, de 30 de diciembre de PGE. Básicamente se recogen tres grandes líneas de actuación derivadas de las referidas Recomendaciones: el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, la separación de las fuentes de financiación y la potenciación de la previsión social complementaria.

1.- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

En línea con la Recomendación N° 2 (“mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones”) la LPGE contempla un incremento del 0,9% con carácter general (previsión del IPC para el 2021), siendo el 1,8% en el caso de las pensiones no contributivas (art. 35 y 44); con lo cual, aunque todavía no se ha fijado la nueva fórmula de revalorización que permita mantener el poder adquisitivo (y que sea sencilla, transparente, justa y basada en el IPC), se ha dejado sin efecto (Disposición Adicional Cuadragésima Octava) la actualmente vigente contenida en el artículo 58 LSS (que establecía que en los años deficitarios, como los actuales, sólo se prevé una subida del 0,25%) y se han incrementado las pensiones para 2021 en un porcentaje igual a la inflación prevista para ese año⁷².

⁷² Disposición Adicional Cuadragésima octava de la LPGE para el 2021: “en 2021 la revalorización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el Título IV, no siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social”

Independientemente de que esta medida que se ha llevado a cabo no supone una reducción del gasto, resulta necesaria para garantizar el principio constitucional de la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50 CE).

2.- Profundización en la separación de las fuentes de financiación

Siguiendo las Recomendaciones N°1 (“consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero”) y N° 6 (“incentivos al empleo”), en la LPGE se inicia el traspaso de los denominados gastos impropios de la SS; así en el art. 12.cuatro se contemplan unas transferencias del Estado a la SS por importe de aproximadamente 14.000 millones de euros “en cumplimiento de la Recomendación primera del Pacto de Toledo 2020”. Esto ha hecho que el porcentaje de ingresos totales financiado por cotizaciones se vea reducido y aumente el de aportaciones del Estado, algo habitual en países de nuestro entorno.

El impacto de esta medida en las cuentas de la SS es notorio y de gran trascendencia para reducir o eliminar el déficit, pues con ella se permitirá que casi dos tercios de los gastos destinados a políticas no contributivas que realiza en la actualidad la SS los financie el Estado. Y además, esta medida queda ya consolidada puesto que la Disposición Adicional Trigésima Segunda dispone que en la “*LPGE se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social*”.

3.- Potenciación del sistema de previsión social complementaria

Siguiendo la Recomendación N° 16 (“sistemas complementarios”), se revisa el actual sistema de previsión social complementario, donde tienen un gran peso los planes individuales de pensiones, y hay un bajo porcentaje de población cubierta.

La LPGE da dos pasos de gran calado para revisar el modelo: en primer lugar, desplazando las ventajas fiscales hacia los planes colectivos y en segundo lugar, contemplando la creación por parte del MISSM de un fondo de pensiones de empleo de carácter abierto promovido por el Ministerio y que se desarrollará en el marco de la

negociación colectiva⁷³; esto permitirá incrementar la población cubierta por sistemas complementarios que es mucho más baja que en otros países, atrayendo a rentas medias y bajas y a los jóvenes.

Otra medida que se ha implantado recientemente (aunque no directamente en la LPGE) va en la línea de la Recomendación N° 17 (“Mujeres y Seguridad Social”), referida a la reducción de la brecha de género; de ahí la importancia que para el fomento de la corresponsabilidad, desde el 1 de enero de 2021 se han igualado los permisos por nacimiento de hijos entre hombres y mujeres.

Además el RDL 3/21, de 2 de febrero, ha creado un nuevo complemento (que sustituye al contemplado en el anterior art. 60 LSS) vinculado a la maternidad y paternidad, que persigue reducir la brecha de género que actualmente se produce en las pensiones y que está asociado a la acreditación de un perjuicio profesional en los periodos posteriores a tener un hijo (lo que sufren abrumadoramente las mujeres).

Con esta medida se logra poner en práctica la Recomendación N° 17, sin que suponga un perjuicio para las arcas del sistema, pues se trata de sustituir una prestación anterior por otra nueva “más igualitaria”.

VI.- CONCLUSIONES FINALES

I.- A la vista de lo analizado en este estudio, está claro que el sistema de pensiones no es solamente una cuestión técnica o económica, sino también una cuestión política. En un Estado social y democrático de derecho, como es el nuestro, el acceso a una pensión suficiente en la vejez se configura como un derecho que los poderes públicos tienen el deber de proteger y asegurar a través del establecimiento de fuentes de financiación oportunas.

De este modo, aun cuando no nos encontramos ante un derecho público subjetivo, como lo son los derechos del Capítulo II de la CE, su regulación en el artículo 50 lo configura como un principio rector de política social y económica, que tiene que ser tenido en cuenta en su actuación por todos los poderes públicos.

⁷³ Disposición Adicional Cuadragésima de la LPGE para el 2021: “en el plazo máximo de 12 meses, el Gobierno presentará un proyecto de Ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción”.

Por ello, hay que destacar el rápido acuerdo, que tras las últimas elecciones generales, alcanzaron todos los partidos políticos con representación parlamentaria, aprobando el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27/10/2020, que contiene las Recomendaciones para proceder a la reforma de nuestro Sistema de SS, con la finalidad de que el mismo sea sostenible financieramente, y todos los ciudadanos tengan en el futuro garantizadas sus pensiones.

Tras este Acuerdo a finales de noviembre de 2020, el Gobierno inició un diálogo con los Agentes Sociales para abordar las recomendaciones e intentar desarrollarlas para su posterior elevación a las CCGG, que deberán plasmarlas en los correspondientes textos normativos. Esta negociación tiene su justificación en el artículo 7 CE que establece que *“los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos sociales que les son propios”*.

Si es que queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema, el actual déficit hace desde todo punto de vista inaplazable el acuerdo antedicho y la posterior aprobación por el Parlamento, sin mayores retrasos. La reforma resulta ineludible, y cuanto más se demore más drásticas serán las medidas a adoptar: medidas enfocadas por un lado al ahorro en los gastos y por otro lado al aumento de los ingresos que nutran el Sistema

II.- Para lograr un sistema sostenible financieramente y acabar con el déficit, deberían llevarse a cabo una serie de medidas prioritarias a implantar a corto plazo, destacando las siguientes:

a) Finalizar el proceso de separación de fuentes, de tal modo que las cotizaciones sociales sufragan exclusivamente las prestaciones contributivas (que en la medida en que hiciera falta, el Estado podría completar su financiación vía Presupuestos Generales del Estado), y las prestaciones universales – no contributivas – se financien exclusivamente a través de aportaciones del Estado (vía impuestos,...). De este modo, determinados gastos que todavía hoy se financian con cotizaciones (por ejemplo: políticas de empleo; acción protectora relacionada con la maternidad y paternidad; ayudas a determinados sectores productivos para anticipar la pensión de jubilación,...) deberían ser financiados vía impuestos. Esta medida conforme a lo recomendado por el Pacto de Toledo, deberá estar definitivamente implantada a finales del año 2023.

b) Fijar “definitivamente” el sistema de revalorización de las pensiones, a través de una fórmula sencilla y transparente, que, por un lado, no haga perder poder adquisitivo a los

pensionistas, pero por otro, no ponga en peligro la suficiencia del Sistema. Por ello, entiendo que una fórmula podría ser que las pensiones se actualizaran conforme a la inflación del IPC, bien a la prevista para el año en curso o bien a la del año anterior

c) Reformar la pensión de jubilación, con medidas que logren retrasar la edad de la misma y conseguir que la edad real se vaya acercando a la edad legal; para lo cual habrá que revisar el sistema de jubilación anticipada, por ejemplo estableciendo mayores coeficientes reductores y por otro lado incentivar la jubilación demorada incrementando porcentajes adicionales a la base reguladora por cada año adicional trabajado, o en su caso abonando cantidades a tanto alzado. Esta medida debería ser aprobada en el presente año, por supuesto con los periodos transitorios que proceda, dado el fuerte impacto que tendrá en el sistema financiero, al provocar menos gastos y a su vez, mayores ingresos.

III.- En cuanto a medidas que deberían ser aprobadas a medio plazo, y que todavía siguen sin ponerse en marcha dada su complicada implantación, hemos de mencionar las siguientes:

a) Incentivar los planes privados de pensiones colectivos – planes de empleo - frente a los individuales, incrementando los incentivos fiscales de los primeros y reduciendo los de los segundos, con la finalidad de promover el ahorro e inversión para la jubilación. Ello requerirá mejorar no sólo su fiscalidad, sino también su régimen jurídico, su transparencia y la exigencia de rendición de cuentas a sus gestores.

b) Reformar la pensión de viudedad sin llegar a eliminarla, cambiando los requisitos para el acceso a la misma atendiendo más al patrimonio e ingresos del perceptor; en definitiva se trata de ajustar la misma a las circunstancias socio- económicas de los beneficiarios.

c) Aumentar las cotizaciones de los trabajadores autónomos ajustando al máximo posible las bases de cotización con los rendimientos de la actividad económica que desarrollen.

d) Destapar las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena, eliminando las actuales bases máximas de cotización, debiendo cotizar por todas las retribuciones salariales realmente percibidas.

Además de ello hay otra serie de medidas, que aun siendo de menos impacto o más residuales, también tendrían que ser tenidas en cuenta para ir logrando poco a poco un sistema sostenible como puede ser la creación de políticas tanto de empleo, como políticas de integración de personas inmigrantes al mercado laboral, que ayudarán a que más ciudadanos trabajen, generando así la existencia de más personas cotizantes y por ende, más ingresos.

IV.- Todas las reformas que se lleven a cabo, además de hacer que el Sistema asegure su sostenibilidad a corto, medio y largo plazo, deben hacer que el mismo sea creíble por la ciudadanía ya que es necesario que los ciudadanos confíen en su viabilidad y tengan la certeza de que transcurridas décadas podrán seguir recurriendo al mismo con la seguridad de poder cobrar pensiones dignas; esto es un requisito de apariencia intangible pero extremadamente importante ya que por ejemplo resulta transcendental que los trabajadores que se acercan a la edad de 60 años encuentren sentido a prolongar su vida laboral porque van a verse beneficiados o que los autónomos vean la importancia de aportar a la SS en proporción de sus ingresos reales, ...

En este sentido, si los directamente beneficiarios del Sistema comprueban que las medidas que se van aprobando no les generan suficientes beneficios ni logran atender a las situaciones de necesidad que se les creen, intentarán buscar vías para no contribuir al mismo como por ejemplo desempeñar su actividad en la economía sumergida sin cotizar a la SS.

Así, y para que ello no ocurra, el Gobierno debe aprobar las medidas con el mayor grado de aceptación de los partidos políticos, los agentes sociales,... que son los que representan a los ciudadanos – trabajadores, siendo conveniente además aprobar las mismas de forma transparente y explicando claramente la necesidad y bondad de dichas reformas, sin realizarlo de forma engañosa ni ocultando nada de lo que se vaya a reformar.

V.- Nuestro sistema de SS, tiene una vigencia de más de un siglo, el cual se ha ido perfeccionando a lo largo de los años, ampliando tanto el ámbito subjetivo (beneficiarios) como su ámbito objetivo (acción protectora: prestaciones sociales); ello se ha logrado a través de sucesivas reformas, y sin duda podemos decir que el Sistema de SS es uno de los pilares básicos de nuestro Estado del Bienestar (junto con la Educación, la Sanidad y el Sistema de Dependencia).

El mismo ha estado, especialmente en las últimas décadas, sometido a muchas tensiones, de índole social, político y económico, pero siempre se han salvaguardado los principios que lo sostienen: universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia; estos principios, a mi parecer, deben ser tenidos siempre en cuenta en cualquiera de las necesarias reformas que hay que abordar, y no solo deberían ser respetados por las mismas, sino incluso potenciados.

Además, considero que, el conjunto de reformas a llevar a cabo y que deberían ir realizándose a corto, medio y largo plazo, deberá en mi opinión, respetar los siguientes principios:

a) El sistema de reparto, que es el que mejor garantiza el principio de solidaridad intergeneracional (algo que no hace el sistema de capitalización).

b) El sistema Público, gestionado por el Estado, a través de normas jurídicas aplicables al conjunto de la ciudadanía, y en la medida en que sea necesario financiado (aparte de por cotizaciones sociales) por el propio Estado a través de los Presupuestos Generales del Estado. Todo ello sin perjuicio de que haya que potenciar los sistemas complementarios de protección, con carácter voluntario, escasamente utilizados en nuestro país. Medidas orientadas en esta dirección, ya han sido integradas en la LPGE de 2021.

c) El sistema contributivo (prestaciones en función del tiempo y de las cuantías cotizadas) como núcleo esencial de la acción protectora. Ello sin perjuicio de que se puedan establecer algunas prestaciones dirigidas a todos los ciudadanos, con carácter universal tal como ocurre en la actualidad con la Asistencia Sanitaria, las pensiones de jubilación e incapacidad no contributivas, o los complementos a mínimos de pensiones. De este modo se ha aprobado una nueva prestación de la SS, el IMV, dirigida a todos los ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con carácter no contributivo, y por lo tanto financiada con cargo al Estado.

d) La Caja Única del Sistema, gestionada centralizadamente por el Estado, a través de la TGSS así como la legislación básica del Sistema, como competencias exclusivas del Estado, tal y como actualmente se reconoce en la CE en el artículo 149.1.17. La transferencia a las CCAA, bien sea a través de Conciertos u otras fórmulas jurídicas, tal como prevén distintos Estatutos de Autonomía (como el del País Vasco), entendemos que podría poner en cuestión principios básicos como el de solidaridad interterritorial,

igualdad, ..., sin que se aportara ningún beneficio sustancial al Sistema.

Además de todo ello, las reformas en el actual Sistema, se han de hacer de manera pausada, sin que produzcan una transformación profunda del mismo que lo haga irreconocible, y siempre con el acuerdo de todos – o al menos la mayoría – los partidos políticos, integrados en el Pacto de Toledo. Es decir, que se debe seguir con el mismo modelo que actualmente tenemos, e ir reformándolo en la medida en que sea necesario pero siempre paulatinamente y respetando los pilares básicos en los que se sustenta.

VI.- Queda patente por todo ello que nos hallamos ante un reto mayúsculo que exige acuerdos de todas las fuerzas políticas y de los Agentes Sociales, que conlleven la adopción de importantes decisiones políticas y sociales como son: dónde queremos gastar, cómo queremos recaudar fondos, qué medidas o reformas son más urgentes,... De ahí la importancia del Acuerdo al que se ha llegado con el último Pacto de Toledo, y la rapidez con que algunas de sus Recomendaciones ya se hayan trasladado al ordenamiento jurídico, fundamentalmente a la LPGE para el 2021. Esto es un primer paso, al que deberá seguir la aprobación de nuevas medidas de reforma como las ya citadas en el presente trabajo.

Es por ello que el déficit actual del sistema de pensiones no es un artificio, sino un problema muy real que tiene toda la tendencia a ir agravándose en las próximas décadas si no se toman medidas rápidas y eficaces ya que actualmente el sistema tal y como se encuentra diseñado es insostenible tanto a medio y largo plazo, máxime cuando los retos demográficos a los que vamos a tener que hacer frente serán muy importantes y plantearán cuestiones complicadas de resolver.

Para corregir todos los problemas que van surgiendo sería necesario buscar una combinación equitativa de políticas tanto de ingresos como de gastos, que permitan un reparto que sea equilibrado entre todos los ciudadanos y poder seguir manteniendo este mecanismo de cobertura social que a lo largo de su periodo de funcionamiento ha mostrado su papel importante de solidaridad generacional, territorial y sectorial, posibilitando su desempeño como función esencial de la cohesión social y siendo un instrumento eficaz contra la desigualdad. Sólo así, y teniendo en cuenta todo lo anterior, se podrá lograr con el tiempo que nuestro Sistema de SS sea sostenible financieramente y se garantice a los ciudadanos el derecho a cobrar una pensión digna cuando acontezca la situación de necesidad a proteger.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

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.

Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Real Decreto Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

OBRAS DOCTRINALES

ALONSO OLEA, M., TORTUERO PLAZA, J. L., *Instituciones de Seguridad Social*, Editorial Civitas, 13ª edición, Madrid, 2002.

BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J., *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 10ª edición, Valencia, 2019.

BRETÍN HERRERO, C., *100 años de Seguridad Social en España*, Dykinson, Madrid, 2009.

CAIROS BARRETO, D.M., “Las orientaciones europeas en materia de pensiones” *Doc. Lab*, nº 103, 2015.

COLL. F, LOPEZ, J.F., SORIAN, D., Las pensiones en España: una propuesta de reforma real y sostenible. *Pensión Reform Now*, 18 de noviembre 2020.

COMAS BARCELÓ. A., “El impacto económico y social del COVID-19 en el Sistema de la Seguridad Social por parte del Gobierno del Estado”, *Revista Foro de Seguridad Social* Nº 28, Diciembre de 2020.

DURÁN HERAS, M. A., FERRERAS ALONSO, F., GÓMEZ SÁNCHEZ, V. (coord.), GRANADO MARTÍNEZ, O., PANIZO ROBLES, J. A., RUESGA BENITO, S. M. (coord.), SUÁREZ CORUJO, B. (coord.), ZUBIRI ORIA, I., *¿Cobraremos la pensión?*, Pirámide, Madrid, 2017.

GUILLERMO RODRIGUEZ, I.; MONEREO PÉREZ, J.L. “El Pacto de Toledo 25 años después: a propósito del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, nº 25, 4º trimestre 2020.

MORALES RAMIREZ. M.A., “la política de la Unión Europea sobre la pensión de vejez”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.12, julio-diciembre, 2011.

OJEDA AVILES. A “Reformulación de la pensión de viudedad”, *Revista de Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm.74º, 2008.

PLAZA TORTUERO J. L., *Cien Años de Protección Social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales- Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2008.

SANCHEZ MARTIN, A.R; JIMENEZ- MARTÍN, S., “La compatibilidad del trabajo y el cobro de pensión en España: análisis institucional en el contexto europeo”, *FEDEA*, marzo de 2021.

OTRAS FUENTES

“Así subirán las cotizaciones de los autónomos a la Seguridad Social en 2021”, *El Correo*, 23 de febrero de 2021.

<https://www.elcorreo.com/economia/tu-economia/autonomos-2021-subidas-cotizaciones-a-la-seguridad-social-en-2021-20210223085128-nt.html>

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal “Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social”, 9 de enero de 2019.

<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/2019-01-09-Presentaci%C3%B3n-pensiones.pdf>

“El Gobierno enfada a los inspectores de Trabajo con su intención de romper la caja única de las pensiones”, *okdiario*, 24 de febrero de 2020.

<https://okdiario.com/economia/gobierno-enfada-inspectores-trabajo-intencion-romper-caja-unica-pensiones-5213089>

“El Gobierno desplazará las deducciones de los planes individuales de pensiones hacia los planes de empresa”, *El Derecho*, 6 de marzo de 2020.

<https://elderecho.com/gobierno-desplazara-las-deducciones-los-planes-individuales-pensiones-hacia-los-planes-empresa>

“El momento de refundar el Pacto de Toledo”, *El Diario Vasco*, 19 julio de 2020.

<https://www.diariovasco.com/opinion/momento-refundar-pacto-20200719004850-ntvo.html>

“Escrivá afirma que la inmigración es una oportunidad para nuestro crecimiento y para la sostenibilidad del sistema de pensiones”, *La Moncloa*, 17 de enero de 2020.

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/170120_inmigracion.aspx

“Escrivá subraya que el borrador del Pacto de Toledo es un buen punto de partida para reformar la Ley de Seguridad Social”, *La Moncloa*, 5 de marzo de 2020.

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/050320-comisiantoledo.aspx>

ESTRADA, .A.; PALACIOS, L., “Hay que endurecer la jubilación anticipada y penalizarla más según el nivel de la pensión”, *Diario Vasco*, de 21 de junio de 2020.

<https://www.diariovasco.com/economia/pensiones/escriva-pensiones-renta-minima-entrevista-20200621115623-ntrc.html>

GOMEZ, M. “El Tribunal de Cuentas exige resarcir a la Seguridad Social por 100.000 millones de gastos impropios”, *El País*, 5 de agosto de 2020.

<https://elpais.com/economia/2020-08-05/el-tribunal-de-cuentas-exige-resarcir-a-la-seguridad-social-por-100000-millones-de-gastos-impropios.html>

Informe 02/2019 “la Inmigración en España: efectos y oportunidades”, *Consejo Económico y Social España*, Madrid, 2019

<http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales el sistema de la seguridad social, y de las principales reformas que deberán acometerse (BOCG 12 de abril de 1995)

https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF

Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo (BOCG 2 de octubre de 2003).

<https://epsv.org/src/uploads/2016/08/Pacto-de-Toledo.pdf>

Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (BOCG 31 de enero de 2011).

https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF

Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Acuerdos del Pacto de Toledo (BOCG 10 de noviembre de 2020).

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF

Informe Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators.

<https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

“Isabel Arroyo presenta en el Congreso las cuentas de la Seguridad Social para 2021. Comparecencia en la Comisión de Presupuestos. Secretaria de Estado de la Seguridad Social y Pensiones”, *Activa*, 4 de noviembre de 2020.

<https://revista.seg-social.es/2020/11/04/israel-arroyo-presenta-en-el-congreso-las-cuentas-de-la-seguridad-social-para-2021/>

JURADO, M. “Los españoles aceptarían retrasar la edad de jubilación a cambio de un pago, según Escrivá, *diario 65ymas*, 9 de enero de 2021.

https://www.65ymas.com/economia/pensiones/espanoles-acceptarian-retrasar-edad-jubilacion-cambio-pago-unico-segun-escriva_23759_102.html

“La nómina de las pensiones contributivas de febrero de 2021 se situó en 10.100, 52 millones de euros”, *La Moncloa*, 26 de febrero de 2021.

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/260221-pensiones.aspx>

Libro Blanco: “*Agenda de unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*”. Comisión Europea, 16 de febrero de 2012.

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/32eda60f-d102-4292-bd01-ea7ac726b731>

MORALES. E “El efecto 35 en la pensión penalizaría a las mujeres y a quien se retire tras los 65”, *La Información*, 25 de febrero de 2021.

<https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/como-afecta-pension-calculo-35-anos-mujeres-jubilacion-65/2830454/#:~:text=El%20efecto%2035%20en%20la,%2C48%25%20entre%20las%20mujeres.>

PALACIOS, L. “Escrivá plantea premiar con hasta 12.000 euros cada año que se retrase el retiro”, *Diario Vasco*, 13 de abril de 2021.

<https://www.diariovasco.com/economia/pensiones/escriva-endurecera-prejubilaciones-20210412182506-ntrc.html>

PALACIOS, L., “Unidas Podemos votará en contra de ampliar el periodo de cálculo de la pensión a 35 años”, *Diario Vasco*, 13 de enero de 2021.

<https://www.hoy.es/economia/pensiones/unidas-podemos-votara-20210112165952-ntrc.html>

PELLICER. L., PEREZ. C. “Bruselas apremia a España a reformar las pensiones y el mercado laboral”, *El País*, 7 de diciembre de 2020.

<https://elpais.com/economia/2020-12-06/bruselas-apremia-a-espana-a-reformar-las-pensiones-y-el-mercado-laboral.html>