

El presente informe ofrece una visión integral y actualizada del sistema español de Seguridad Social, en el momento en que se cumplen treinta años del Pacto de Toledo.

A lo largo de estas tres décadas, el consenso en torno a la protección social ha permitido consolidar un modelo público basado en los principios de suficiencia, contributividad, solidaridad y sostenibilidad. En un contexto de profundos cambios demográficos, transformaciones del mercado de trabajo y nuevas vulnerabilidades sociales, el sistema ha demostrado una notable capacidad de adaptación sin renunciar a su esencia: garantizar seguridad económica ante las contingencias de la vida.

Este estudio analiza los fundamentos históricos de la Seguridad Social española, su evolución normativa, su arquitectura institucional y financiera, así como los principales retos que afronta: el envejecimiento de la población, la brecha de género en las pensiones, la protección de colectivos vulnerables, el papel de la previsión social complementaria y la necesidad de reforzar la equidad intergeneracional.

Treinta años después de su aprobación, el Pacto de Toledo continúa siendo una herramienta clave de estabilidad y legitimidad democrática. Su vigencia demuestra que la protección social no es solo una política pública, sino un compromiso de país que articula cohesión, confianza y futuro.

La obra ha sido dirigida por Octavio Granado y Carlos Bravo, con la participación de un amplio y plural grupo de especialistas del ámbito jurídico, económico y social.



Treinta años de los *pactos de Toledo*

El sistema español de Seguridad Social, pensiones y garantía de rentas



Treinta años de los pactos
de Toledo

Treinta años de los pactos de Toledo

El sistema español de Seguridad Social,
pensiones y garantía de rentas

Dirección

Octavio Granado y Carlos Bravo

Director del Laboratorio de Políticas Públicas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Coordinación editorial

Marcel Muñoz Rodríguez

Autores

Elma Saiz Delgado, José Manuel Freire Campo,
José Luis Tortuero Plaza, Borja Suárez Corujo,
Adolfo Jiménez Fernández, José Luis Monereo Pérez,
Paz Menéndez Sebastián, Juan López Gandía,
María José Landaburu Carracedo,
Teresa López López, Montserrat Cortiñas González,
Elena Martínez Carqués, Alberto Guerrero Peyrona,
Alfonso Puncel Chornet, Enrique Martín-Serrano Jiménez,
Ignacio Martín Pina, Juan Carlos Iturri Gárate,
Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, Guillem Arnedo,
María Milagros Paniagua San Martín,
Octavio Granado y Carlos Bravo

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.19/2026

Índice

Prólogo	9
<i>por Elma Saiz Delgado</i>	
CAPÍTULO 1	
La creación del sistema de seguridad social	19
<i>por Octavio Granado Martínez</i>	
CAPÍTULO 2	
La sanidad pública y la seguridad social en España	37
<i>por José Manuel Freire Campo</i>	
CAPÍTULO 3	
El sistema contributivo y el sistema asistencial en la seguridad social	67
<i>por José Luis Tortuero Plaza</i>	
CAPÍTULO 4	
La acción protectora de la seguridad social y las prestaciones temporales	79
<i>por Carlos Bravo Fernández</i>	
CAPÍTULO 5	
Los aspectos económicos y financieros del sistema	87
<i>por Adolfo Jiménez Fernández</i>	
CAPÍTULO 6	
El papel de la previsión social complementaria. Los planes y fondos de pensiones	103
<i>por José Luis Monereo Pérez</i>	
CAPÍTULO 7	
La(s) brecha(s) de género en las pensiones contributivas autogeneradas	129
<i>por Paz Menéndez Sebastián</i>	

CAPÍTULO 8

La ampliación del sistema de seguridad social I	139
<i>por</i> Juan López Gandía	

CAPÍTULO 9

La ampliación del sistema de seguridad social II	159
<i>por</i> María José Landaburu Carracedo, Teresa López López, Montserrat Cortiñas González, Elena Martínez Carqués, Alberto Guerrero Peyrona, Alfonso Puncel Chornet, Enrique Martín-Serrano Jiménez, Ignacio Martín Pina, Guillem Arnedo	

CAPÍTULO 10

Las personas con discapacidades	185
<i>por</i> Juan Carlos Iturri Gárate	

CAPÍTULO 11

Las pensiones no contributivas en el punto de mira	195
<i>por</i> Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado	

CAPÍTULO 12

Las personas vulnerables. Creación y desarrollo del ingreso mínimo vital	201
<i>por</i> María Milagros Paniagua San Martín	

CAPÍTULO 13

El futuro de la seguridad social, un ejercicio de prospectiva	223
<i>por</i> Carlos Bravo Fernández y Octavio Granado Martínez	

CAPÍTULO 14

El nuevo modelo integrado de proyección del gasto en pensiones de la seguridad social	245
<i>por</i> Borja Suárez Corujo	

Biografías	254
------------	-----

El valor del pacto de Toledo

por Elma Saiz Delgado

MINISTRA DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO

Hace 30 años España alcanzó un gran acuerdo: el Pacto de Toledo.

Desde entonces, guiados por él, hemos recorrido un camino común para proteger nuestro sistema de pensiones y asegurar que cada generación pueda mirar al futuro con tranquilidad. A lo largo de estas tres décadas, el diálogo, el consenso y el esfuerzo compartido nos han permitido consolidar un modelo que garantiza pensiones dignas, suficientes y adaptadas a los nuevos tiempos.

Y así hoy, sin interrupción, seguimos trabajando para fortalecer un sistema público sólido, estable y sostenible. Y lo hacemos porque las pensiones son un compromiso de país, un pacto entre generaciones, y -fundamentalmente- una garantía de bienestar para toda la ciudadanía.

Tres décadas después de su constitución, el Pacto de Toledo reúne todas las características que le otorgan una legitimidad incuestionable y que lo consolidan como una herramienta plenamente vigente y útil para nuestro país. Lejos de haber quedado relegado como un vestigio del pasado, en la actualidad, plenamente consolidado, sigue desempeñando un papel central en la defensa, la adaptación y el fortalecimiento de nuestro sistema público de pensiones.

Son numerosos los argumentos que respaldan esta afirmación. No obstante, me centraré en cinco de ellos para reflejar el valor que representa en su 30 aniversario el Pacto.

En primer lugar, el Pacto de Toledo nace como expresión del compromiso de los partidos políticos y de la sociedad española con un sistema público de pensiones de reparto. Público, porque sitúa en el centro el primer pilar del sistema, asignando un papel secundario y complementario a la iniciativa privada, en plena coherencia con

el mandato constitucional del artículo 41. Y de reparto, porque descansa sobre un compromiso explícito entre generaciones, que convierte a las pensiones en un elemento vertebrador de la sociedad y en un garante esencial de la cohesión social. Este modelo público de reparto no solo asegura rentas en el momento del retiro o situación de especial vulnerabilidad, sino que actúa como un potente instrumento redistributivo, reforzando la igualdad y la justicia social.

En segundo lugar, el Pacto de Toledo actúa como un factor clave de legitimación social y política del sistema de pensiones y de sus reformas. El gran acuerdo en torno a las orientaciones básicas del sistema que representa el Pacto constituye el presupuesto imprescindible para legitimar cualquier proceso de cambio posterior. Una legitimación que se ve reforzada por su estrecha conexión con el diálogo social. Durante sus 30 años de vida el Pacto de Toledo ha venido acompañado siempre de este, y esa vinculación no solo se ha mantenido, sino que se ha fortalecido de manera significativa en momentos clave como 2011 y 2020. El resultado de esta conexión es claro: el fortalecimiento de nuestro Estado social y, con él, de la calidad de nuestra democracia.

En tercer lugar, el Pacto de Toledo supone un marco especialmente relevante y valioso para la conversación pública sobre pensiones. Propicia un debate sosegado, bien informado y responsable. No implica la ausencia de posiciones ideológicas, pero sí su encuadre dentro de un perímetro compartido, que relega los intereses puramente partidistas y prioriza el interés general. Además, su proyección va más allá del ámbito parlamentario: interpela al conjunto de la sociedad, generando un espacio de reflexión colectiva sobre uno de los pilares básicos de nuestro contrato social.

En cuarto lugar, el Pacto de Toledo sigue siendo una palanca necesaria para impulsar reformas que permitan adaptar el sistema a los profundos cambios sociales y económicos que se van sucediendo. Basta con echar la vista atrás para constatar que hemos atravesado crisis sin precedentes: financieras, económicas, sanitarias y de precios. A ello se suman transformaciones sociológicas de gran

calado, como el progresivo envejecimiento de la población, los flujos migratorios o la incorporación plena de las mujeres al mercado laboral. Frente a este contexto, el Pacto ha permitido ir ajustando a través de sus recomendaciones las orientaciones básicas del sistema, haciendo de la flexibilidad y la capacidad de adaptación las claves de su resiliencia.

En quinto lugar, el Pacto de Toledo encarna la esencia de los fundamentos y principios estructurales de nuestro sistema de pensiones y contribuye decisivamente a su blindaje. En primer término, la garantía de pensiones dignas, sustentada en tres elementos inseparables: 1) la revalorización para mantener el poder adquisitivo; 2) la contributividad, entendida como conexión con un mercado laboral de calidad y con la convergencia de regímenes; y 3) la solidaridad, como componente redistributivo que asegura la suficiencia de las prestaciones y corrige problemas estructurales de la acción protectora. A ello se suma la necesidad de una financiación suficiente, basada en el principio de separación de fuentes, que delimita con claridad el reparto de papeles entre las aportaciones del Estado y las cotizaciones sociales, distinguiendo entre el nivel contributivo —financiado básicamente por cotizaciones— y el no contributivo —financiado exclusivamente por impuestos—, y adaptando la estructura de financiación a los cambios demográficos y económicos.

Todas estas cuestiones nos invitan a renovar con ilusión nuestro compromiso con el Pacto de Toledo.

Tras 30 años del Pacto, pongamos en valor lo conseguido, pero, sobre todo, miremos al futuro con la esperanza y las certidumbres que nos ofrece el camino recorrido. En un momento especialmente favorable de la economía española, con crecimiento, creación de empleo y un mercado laboral que avanza de manera sostenible y sostenida —que toca con la punta de los dedos los 22 millones de afiliados a la Seguridad Social— el Pacto de Toledo sigue siendo sinónimo de consenso y confianza. Dos valores imprescindibles para garantizar hoy y mañana la fortaleza de nuestro sistema público de pensiones.

Consenso para decidir juntos, confianza para proteger lo que somos. Ahí reside el valor del Pacto de Toledo.

Introducción

En 2025 se han cumplido 30 años de la primera aprobación del Pacto de Toledo, un compromiso interpartidario suscrito por primera vez en 1995, único en la contemporaneidad de la democracia española, criticado a veces por determinados ámbitos académicos y contemplado con admiración no exenta de envidia por quienes desean que se firmen compromisos similares en otras áreas de la acción política, en una España en la que las emergencias de protección civil, la política educativa, la financiación de las comunidades autónomas, el compromiso medioambiental y tantos otros temas esperan que políticos razonables de todas las adscripciones sean capaces de llegar a esos acuerdos mínimos que espera la ciudadanía.

Cuando se produjo el primer Pacto de Toledo estaba viviendo su último año el gobierno socialista presidido por Felipe González, el más longevo de nuestra historia democrática. El compromiso entre la izquierda y la derecha alumbró la denominada “Separación de fuentes de financiación”. Las materias de la protección social que suponían la prestación de servicios en los que la condición de contribuyente no era fundamental constituirían el “Nivel No Contributivo”, que debían, según el Pacto, financiarse con tributos generales; las cotizaciones se reservarían para aquellas materias vinculadas con la condición de cotizante y el esfuerzo de cada persona.

Así como en su día había sucedido en 1990 con las pensiones no contributivas, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (culminada su transferencia en el año 2000), la asistencia social y los servicios sociales (durante la década de 1990), los complementos a mínimo de pensión (culminado el 100% en 2013), los complementos de brecha de género de las pensiones (a partir de 2015), los

subsidios por hijo a cargo y las prestaciones familiares (el 100% desde 2023), el Ingreso Mínimo Vital (desde 2021) y tantas otras materias salieron de las cotizaciones de la Seguridad Social para recibir financiación de las transferencias del Estado.

El Pacto de Toledo garantizó así, reservando las cotizaciones para las pensiones contributivas, las prestaciones por desempleo, y la atención al accidente de trabajo y a la enfermedad profesional, el marco de sostenibilidad del sistema de pensiones en España. El cumplimiento estricto de los compromisos de 1995 por un Gobierno Popular, con la presidencia de José María Aznar a partir de 1.996, garantizó una continuidad que hoy en día la ciudadanía espera que se amplíe a otras materias. Había quien esperaba de la alternancia política una quiebra radical de nuestro modelo de reparto, pero quedaron decepcionados por la fortaleza del acuerdo. Un acuerdo suscrito inicialmente por grupos políticos, pero que desde entonces se ha extendido a los agentes sociales, y ha creado una determinada cultura que impregna la forma en la que los partidos tocan el tema de las pensiones hoy en día. Ni se presentan propuestas que puedan perjudicar al sistema, ni se hace demagogia, ni se plantean a la ciudadanía programas electorales de imposible cumplimiento. Todo se manifiesta para ser acordado en el Pacto de Toledo, una comisión del Congreso de los Diputados donde sindicatos y asociaciones de empresarios, grupos sociales, expertos y representantes de colectivos ciudadanos acuden a expresar sus criterios sobre el sistema de protección.

La Seguridad Social tiene más de 200.000 millones de euros de presupuesto. Supone más del 12% del PIB y afecta a todos los españoles y españolas. Es la primera política pública, y su funcionamiento y principios, que tienen una importancia proporcional a sus dimensiones, no son con frecuencia demasiado conocidos. No es infrecuente que españoles y españolas en edades cercanas a la jubilación, o ante cualquier otra contingencia protegida, demanden información, porque los españoles saben que la Seguridad Social está ahí para ellos, pero como señala el refrán “las cosas por sabidas no son conocidas”. Y de ahí nace esta publicación de la Fundación Alternativas,

con la generosa financiación de Critería, para que se conozca mejor nuestro Sistema de Seguridad Social.

Como en el Pacto de Toledo, hemos querido dar voz a todas las disciplinas que, desde su perspectiva característica, contribuyen al entendimiento de la Seguridad Social. Escriben los capítulos de esta obra economistas, abogados, sociólogos, funcionarios y miembros de la sociedad civil. Universitarios y trabajadores de un amplio grupo de sectores y profesiones. Representantes de colectivos profesionales y de asociaciones sociales. Hemos querido garantizar que un tema tan importante no quede constreñido a perspectivas unidisciplinarias o unilaterales. Y que la pluralidad de puntos de vista contribuya al enriquecimiento del lector.

Este texto tiene capítulos que nos descubren la historia escondida de cómo se gestó nuestro sistema de protección, y cómo en democracia nuestro presente ha ido caminando de la mano de reformas, que siempre han intentado ampliar la protección social y consolidar el sistema. Al lado de estas exposiciones, hay capítulos más reivindicativos, porque han tenido voz en esta historia, como en la propia historia de la Seguridad social, muchos sectores sociales que todavía tienen cuestiones pendientes. Un sistema de protección social tiene fines, pero no final y, al lado del conocimiento de los hechos, merece sin duda la pena recordar las palabras que impulsaron las decisiones, los asuntos pendientes todavía, porque los problemas de las personas y su atención es el objetivo esencial del Sistema.

Es imprescindible agradecer la participación de todos los colaboradores, a la vez que demandar indulgencia a los sectores que no han podido ser incluidos en la publicación. No ha existido una voluntad de limitar ni posiciones ideológicas ni categorías sociales; simplemente hemos querido hacer una obra lo más representativa posible de todos los sectores y disciplinas que han contribuido a hacer realidad la Seguridad Social en España. Esperamos que futuras ediciones de publicaciones similares amplíen el conocimiento de nuestro sistema, y en todo caso, deseamos que al lector la obra le sea útil, grata e interesante.

I

FUNDAMENTOS BÁSICOS Y FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1

La creación del sistema de *seguridad social*

por OCTAVIO GRANADO MARTÍNEZ

1. INTRODUCCIÓN

La protección social está presente en la historia de España desde la Edad Media. Las cofradías laborales de la Edad Media, que aseguraban con ámbito gremial el fallecimiento, el accidente de trabajo, la enfermedad o las consecuencias de los delitos violentos serían el primer ejemplo asentado con fuerza en nuestro país. Los seguros marineros de las cofradías de pescadores, el comienzo del aseguramiento marítimo en el siglo XVIII, y la multiplicación de instituciones de previsión social en las empresas de mayor tamaño en el siglo XIX son hechos documentados y estudiados por los historiadores.

En el imaginario social, nuestro sistema de Seguridad Social ha existido desde tiempos inmemoriales. Contribuye a esta percepción el hecho indudable de que los problemas que se atribuyen al sistema lo vienen siendo desde su configuración contemporánea, con apreciaciones muy similares y en muchas ocasiones idénticas desde hace decenios. Pero en realidad la construcción de la Seguridad Social contemporánea es más reciente, y conviene reflejar mínimamente los hitos que sirvieron de base a esta creación.

1.1. La época de los seguros voluntarios (1883 – 1936)

En un primer momento, y ante la multiplicación de los seguros laborales de empresa o de sector la política intenta

abordar los problemas que el movimiento obrero o sectores de trabajo autónomos (los pescadores y artesanos como se ha comentado) habían comenzado a solucionar mucho antes. La iniciativa política se traduce en la constitución en el Congreso de los Diputados de la Comisión de Reformas Sociales en el año 1.883, que desarrolló sus funciones en las dos décadas siguientes. Contó con el apoyo de los dos partidos turnistas (conservadores y liberales) más el de algunas asociaciones obreras republicanas, y con la frontal oposición de la UGT y CNT. Muchos de los elementos referidos a continuación fueron planteados por las resoluciones de esta Comisión, que por lo tanto se constituye en antecedente parlamentario de las reformas legislativas desarrolladas a continuación

El segundo hito a reseñar, la primera de las grandes reformas legislativas, tiene lugar con la aprobación el 30 de enero de 1900 de la Ley de Accidentes de Trabajo¹, que estableció la responsabilidad empresarial en estos sucesos, y que tuvo como inmediata consecuencia la constitución de mutuas patronales que ponían en común la responsabilidad de las empresas mutualistas en el pago de las prestaciones a las que las obligaba la ley (asistencia sanitaria, indemnizaciones por lesión, pensiones temporales o permanentes por incapacidad o fallecimiento). Estas mutuas son el embrión de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social que en la actualidad, después de 125 años, gestionan la prevención y asistencia por accidente de trabajo o

enfermedad profesional (denominadas contingencias profesionales), las prestaciones de incapacidad temporal derivada de enfermedad común o de contingencias profesionales, las pensiones de incapacidad permanente derivadas de estas últimas, la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, la prestación por riesgo por embarazo, etc.

Pero las mutuas fueron desde su nacimiento asociaciones de empresarios, y faltaba con claridad un pilar público que consolidara el sistema. Esto se producirá con la constitución en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP)². El INP fomentaba inicialmente la previsión popular a través de retiros obreros voluntarios; después pasó a gestionar el Retiro Obrero Obligatorio, el Subsidio por Maternidad, otras prestaciones y a partir de 1944 el Seguro Obligatorio de Enfermedad³. Todavía en 1971 acabaría gestionando la Obra Sindical 18 de julio, adscrita con anterioridad a los sindicatos verticales del régimen franquista⁴.

La creación del INP permitió que el mismo gestionara inicialmente, a través de un sistema de incentivos fiscales, bonificaciones y de imposiciones para los afectados que no hubieran cotizado, de una pensión de retiro compatible con otros seguros. Su escasa cuantía provoca que, al calor de la crisis de 1917, la caída del gobierno abriera el camino a nuevas fórmulas de previsión social.

La iniciativa más importante es sin duda el Retiro Obrero Obligatorio⁵, dirigido a todos los trabajadores “cuyo haber anual por todos los conceptos no exce-

da de 4.000 pesetas” (reglamentación de 1.921). La prestación establecida para los menores de 45 años era una pensión de 365 pesetas anuales, financiadas por una cuota anual del Estado de 12 pesetas y de 36 pesetas pagadas por la empresa. Los mayores de 45 años contaban con una libreta en la que recibían estas aportaciones y las que ellos complementarían. El total de lo aportado podría cobrarse a partir de los 65 años. La ley establecía pues un régimen de capitalización, complementado en mínimos por el Estado.

La Dictadura de Primo de Rivera se limitó a aplicar algunas mejoras en el ámbito de la maternidad y la familia numerosa, mientras que la IIª República fue pródiga en la aprobación por España de tratados y convenios internacionales. La Caja Nacional contra el Paro Forzoso, que subvencionaba seguros de desempleo a las empresas, que no eran obligatorios tuvo efectos muy reducidos en cuanto a la población cubierta. La regulación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo consolidó las mutuas patronales, aunque el peso de la Caja Nacional de Accidentes fue reducido. El INP en esta época creó montepíos para funcionarios, marinos y mineros, pero con escasos créditos afectados. Cuando llega la Guerra Civil, los españoles están fundamentalmente más protegidos por sociedades de socorros mutuos o montepíos populares, pero sus recursos eran muy escasos y su penetración insuficiente.

Con carácter general, cabe señalar la escasa penetración que tuvieron tanto los retiros voluntarios gestionados por

el INP como las nuevas modalidades de aportaciones, igualmente voluntarias, que pusieron en marcha los ministerios de Trabajo de la IIª República. En cuanto al Retiro Obrero Obligatorio, mucho más extendido, el paréntesis de la Guerra Civil determinó su reducido impacto en la concesión de prestaciones.

2. DICTADURA. LA ÉPOCA DE LA AUTARQUÍA: PROTECCIÓN SIN RESPALDO FINANCIERO (1939-1963)

Desde el 18 de julio de 1936 el régimen franquista desea aprobar una serie de normas que reflejen su preocupación por los trabajadores españoles, y así durante la propia contienda, en 1938, se aprueba con inspiración falangista el Fuero del Trabajo⁶, que aborda unos futuros seguros previsionales globales, con atención a los supuestos de infortunio, el paro forzoso, el derecho a prestaciones de salud y a los subsidios familiares.

No obstante, acabada la guerra la mayor preocupación del régimen era la habilitación de toda la fuerza de trabajo disponible, muy disminuida por la elevada cantidad de muertos en guerra, los centenares de miles de exiliados, y los más de doscientos mil presos y ejecutados durante la postguerra. La relegación de la mujer excluía de muchos trabajos la participación femenina, y la existencia de represaliados incapacitados para el trabajo dejaba una situación que en algunos sectores era casi dramática. Como conclusión, la normativa aproba-

da se ocupaba más de fomentar el trabajo que de promover las jubilaciones, las prestaciones por incapacidad derivada de enfermedad o de accidente, es decir, de todas las formas de protección social que disminuyeran la presencia de las personas en el mercado de trabajo.

El 1 de septiembre de 1939 una nueva Ley sustituyó el ROO por el Subsidio de Vejez⁷ (en 1947 denominado Seguro de Vejez e Invalidez, SOVI) que se cobraba como una prestación definida de cuantía igualmente exigua. Si no se estaban percibiendo rendimientos de las aportaciones capitalizadas, las mismas se consideran cotizaciones, aunque para acceder al SOV, inmediatamente convertido en SOVI se exigía inicialmente haber estado inscrito en el Retiro Obrero. En febrero de 1940, no obstante, se establece una afiliación obligatoria, de efectos más teóricos que reales. El expolio de los recursos generados por el Retiro Obrero era tan evidente que en 1946 un decreto establece la aplicación de los fondos procedentes de su extinción, cuya importancia exigía regulación. El decreto de 7 de mayo de 1942⁸, concede el subsidio de vejez a quienes el 23 de julio de 1921, cuando se produjo la aprobación del Reglamento provisional del ROO, tuvieran 65 años y no hubieran podido acogerse al retiro obrero. Ese requisito implicaba que en la fecha de concesión tuvieran más de 82 años (¿¡!?).

Es una época de multiplicación normativa; aparecerán el subsidio familiar, el régimen especial agrario, el seguro de desempleo y el plus familiar, todos ellos

de carácter contributivo. El 14 de diciembre de 1942 se aprueba la norma más importante, la Ley que crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad (en adelante, SOE). La complejidad de dicha norma provoca el retraso en la aprobación del Reglamento, un año, y que la multiplicidad normativa dificulte su aplicación, por superposición de criterios previsionales. Esta superposición se solventa en parte en julio de 1948 con la unificación del SOE con el Seguro de Maternidad.

Entre 1947 y 1949 se pone en marcha un Seguro de Enfermedades Profesionales, dirigido fundamentalmente a la silicosis de la minería. A finales de 1948 se dictan normas imprescindibles de unificación y simplificación de los procedimientos de afiliación y cotización de los diferentes seguros obligatorios⁹. Esta unificación concede al INP la gestión de estas cotizaciones.

El INP gestionará pues el SOVI, que tendrá un crecimiento poco relevante, y el SOE; para la efectiva aplicación de la asistencia sanitaria se desarrollará una red de hospitales de referencia que consumirá la mayor parte de las inversiones, y de las reservas afectadas a la financiación del plan de instalaciones, que llega a superar los 10.000 millones de pesetas el año 1966. De hecho, la Administración de Seguridad Social es la titular de la gran mayoría de instalaciones sanitarias construidas antes de la transferencia de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas. Estas instalaciones, construidas con cotizaciones del sistema de protección

social, no producen renta ninguna al Sistema, sino que le ocasionan gastos fiscales y de mantenimiento.

Al lado de los seguros gestionados por el INP, el Estado, en diciembre de 1941, aprobó la Ley de Mutualidades¹⁰; esta disposición, que incluía a los montepíos, controlaba por el derecho de veto del Ministerio de Trabajo a sus órganos directores y el nombramiento de interventores delegados en estas instituciones. La labor directora del Ministerio se completa con la aprobación a finales de 1942 de las normas reguladoras de la elaboración de Reglamentaciones de Trabajo¹¹, que fijarán, sobre todo a partir de 1946, Mutualidades Sindicales y Montepíos de Trabajadores destinadas a otorgar prestaciones de accidentes de trabajo, seguro de enfermedad, subsidio familiar, subsidio de vejez, o indemnizaciones por fallecimiento. La proliferación de normativas sobre afiliación, cotizaciones de trabajadores y empresarios, bases de cotización a efectos de prestaciones, gestión de las reservas, etc, culminarán en el Reglamento General del Mutualismo Laboral¹², aprobado a finales de 1954. El mutualismo pasa a ser un sistema de previsión obligatorio, con un amplio elenco de contingencias protegidas, y el control indirecto de los órganos rectores de las entidades pasa a convertirse en directo por parte del Ministerio. En 1960 se permite la afiliación a los trabajadores autónomos¹³.

La profusión de prestaciones e indemnizaciones, que permitía en la práctica procedimientos de concesión de una

casuística que rayaba en la arbitrariedad, era compatible con la fijación por orden ministerial de la revalorización de pensiones. Pero la obligatoriedad en la afiliación generaba un amplio volumen de recursos, que eran imprescindibles para el Estado. En el artículo 158 del Reglamento ya comentado, en el apartado de inversiones, se determina que el 65% debería invertirse en valores emitidos o garantizados por el Estado Español, un 15% en fondos públicos españoles (incluidas las obligaciones del INP), y el 20% restante en valores de renta fija o variable, inmuebles o inversiones sociales autorizadas.

Tanto en el INP como en el Mutualismo Laboral la aportación del Estado a sus presupuestos de ingresos era muy reducida, menor del 5%. Más del 90% de sus ingresos procedían de las aportaciones de empresarios y trabajadores¹⁴. Y a comienzos de los años 60 del siglo pasado, la descapitalización que revela el análisis de las cuentas públicas es brutal. En el caso del INP la disminución de las reservas viene motivada por la utilización de sus ingresos para financiar las inversiones sanitarias precisas para la creación de una red asistencial sanitaria mínima (que, no obstante, se dejará en manos de la iniciativa de Corporaciones Locales y agrupaciones empresariales en territorios “menos afectos”, como Cataluña y el País Vasco) y cubrir el déficit creciente del Régimen Agrario (lastrado por la intensa emigración de la España rural).

En el mutualismo, la imposible gestión de unos ingresos retribuidos a tipos reducidos, junto a unos gastos que cre-

cían mucho más, disminuyen las reservas de las mutualidades hasta abocar a las más vulnerables a la quiebra. Según González Catalá y Ana de Vicente, el número de pensionistas de las mutualidades pasó de 240.000 en 1956 a 703.000 en 1.966. La pensión media, calculada sobre bases en un periodo muy reducido, creció de 5.201 pesetas en 1956 a 14.458 en 1.966, un crecimiento más moderado si tenemos en cuenta que el deflactor de inflación en este periodo fue aproximadamente del 100%. Si el fundamento simbólico del Plan Nacional de Estabilización de 1.959 era la falta de recursos fiscales del Estado y, consecuentemente, de reservas para abonar las importaciones de combustible, en el ámbito concreto de la Seguridad Social la imperiosa necesidad de incrementar los ingresos coexistía con una política de otorgamiento de prestaciones descontrolada, que era sin duda un paliativo de la exigüidad de las mismas, pero que creaba asimismo una competencia entre las decenas de entidades para el otorgamiento de mejores condiciones.

3. DICTADURA II. EL PLAN NACIONAL DE ESTABILIZACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL: LA ÉPOCA DE LAS LEYES: 1963-1978

La descapitalización de las mutualidades y del INP coincidía con los intentos de ampliación del campo de aplicación de las diferentes normativas, que se tradujo en la asunción de la gestión por el INP

de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria en 1961, y la ya comentada inclusión de los autónomos en las Mutualidades Laborales en 1960. Pero estos intentos resultaron baldíos. Para reordenar el sistema era necesario resolver la dicotomía INP – Mutualismo, y también resolver las diferencias de prestaciones que existían en la ejecución prestacional de las distintas mutualidades.

Con la finalidad de afrontar los problemas señalados, el ministro Romero Gorría, un letrado perteneciente al grupo denominado de los “tecnócratas”, presenta en octubre de 1.963 al Consejo de Ministros el proyecto sobre Ley de Bases de la Seguridad Social que, enviado a las Cortes, será aprobado por las mismas a finales de ese año¹⁵. La necesidad de nuevos recursos lleva a que, como criterio general, la afiliación de todos los trabajadores sea obligatoria; al lado del Régimen General, que encuadra a los trabajadores por cuenta ajena que no fueran empleados del Estado o de las administraciones locales, que mantendrían sus mutualidades (MUFACE; MUNPAL), aparecerán nuevos regímenes especiales al lado de otros que recogen antiguas mutualidades: El de Empleados de Hogar; el Agrario, que encuadrará a los jornaleros que trabajan por cuenta ajena y a los propietarios de las explotaciones; el de la Minería del Carbón; o el Régimen Especial del Mar.

La prolijidad de la Ley de 1963 exigirá su concreción en 1966 con dos normas diferenciadas, del Sistema¹⁶ y del Régimen General¹⁷, que consagran la primera y se-

gunda división en la protección social, con prestaciones inferiores en cuantía o en configuración, para los trabajadores incluidos en los Regímenes Especiales. Así, se crearán los RREE de artistas y escritores de libros, ferroviarios, minería del carbón, toreros, etc., motivados únicamente por la relevancia de sus funciones profesionales. Estos regímenes, de “segunda división” carecerán en la normativa, inicialmente, de buena parte de las prestaciones del Régimen General. Para hacer atractiva la afiliación de los diversos colectivos, se establecen periodos de carencia muy bajos: así, se permitía en la regulación la obtención de la pensión tras cinco años cotizados; de este modo, la lógica del sistema contributivo se mantenía de forma perversa: cotizaciones muy bajas por un periodo reducido permitían la obtención de pensiones exiguas.

En un primer momento todas las mutualidades que eran absorbidas por la naciente Seguridad Social se convertían en un Régimen Especial. Con el paso del tiempo, las regulaciones específicas (en cuanto a edad de jubilación, por ejemplo) se mantenían a través de coeficientes reductores, de “asimilaciones” o de otras figuras jurídicas específicas, pero ya integrando al colectivo dentro del Régimen General. Esta integración se producirá a través de reglamentaciones específicas en algunos casos, pero fundamentalmente a través del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1974¹⁸, que integra la enorme cantidad de normas aprobadas con antelación. El camino del Texto Refundido

fue antecedido por una ley¹⁹ y un decreto²⁰ que aclaraban y redenominaban conceptos difusos (pensión de jubilación, incapacidad permanente parcial, imprescriptibilidad de las prestaciones), y daban cobertura a la revalorización de las bases de cotización y de las pensiones de jubilación, congeladas desde 1967 en un quinquenio, con una inflación superior al 20% en muchos ejercicios.

El Texto Refundido permitirá la integración en el RETA de colectivos de profesionales, cuyas mutualidades tuvieron un desempeño ineficaz. Economistas, veterinarios, ópticos, diplomados en trabajo social, ingenieros de minas, etc, solicitarán su integración en el Régimen de Autónomos en los años 70 y 80 del siglo XX. El colectivo claramente más beneficiado corresponderá a los sacerdotes, y después a los religiosos de la Iglesia Católica, integrados como afiliados respectivamente en el Régimen General y en el RETA, y declarados pensionistas sin periodo de carencia alguno.

La tendencia a la universalidad no se culmina, porque algunas mutualidades, las que englobaban a las industrias más importantes en efectivos y capital, o las ocupaciones más prestigiosas (abogacía, arquitectura, ingenierías) siguen existiendo como competidoras activas de la nueva Seguridad Social.

El desequilibrio financiero del mutualismo y del INP disminuyó en parte, al ser el Sistema de nueva creación y haber desaparecido todos los residuos de capitalización que subsistían en el SOVI. Los fondos de la naciente Seguri-

dad Social financiarán al comienzo de su andadura todo el programa inversor en sanidad, fondos especiales para la reconversión de algunas empresas públicas o las actuaciones consideradas de emergencia. Las transferencias del Estado nunca superarán el 5% de los ingresos del Sistema, de manera que, cuando la Ley 24/1972 de 21 de junio de reforma del Régimen General de la Seguridad Social establezca la revalorización periódica de las pensiones, se aplicará la misma a un colectivo todavía muy reducido de pensionistas, en relación a un grupo de cotizantes que no cesaba de aumentar, bien por un crecimiento económico intermitente, o por la ampliación del colectivo de cotizantes como consecuencia de la extensión de la afiliación.

Un aspecto que es necesario resaltar es la distribución de la carga fiscal entre empleadores y empleados. El hecho de que las cotizaciones al nuevo sistema se aprobarán después de haber puesto en marcha Navarro Rubio el Impuesto sobre Rendimientos del Trabajo Personal en 1958²¹ motivó que, en las nuevas cotizaciones al sistema, la parte de los empleadores fuera muy superior a la de los empleados, para no recargar las exacciones a los trabajadores. Se establece desde el comienzo²² para las empresas un tipo de cotización del 42% y para los trabajadores del 8%, sobre unas bases tarifadas convenientemente distantes de las percepciones reales de los trabajadores; las bases tarifadas no crecieron durante el periodo inicial y se alejaron de los salarios, pero desde la Ley 24/1972 hasta la

actualidad no han dejado de converger, con algunos periodos de estancamiento. El mantenimiento de la disparidad en la distribución entre empleados y empleadores tendrá efectos durante los años siguientes en el sistema, y de hecho se ha mantenido hasta la actualidad. En el denominado “Libro Rojo de la Seguridad Social”²³ publicado por el Ministerio bajo la dirección de Juan Velarde Fuertes, se señala (página 510) que “... en el conjunto del presupuesto de la Seguridad Social el 78% de las cuotas proceden de empleadores y casi el 22% de trabajadores”.

La subsistencia de las entidades mutualistas como gestoras parciales de las prestaciones cada vez producía más desequilibrios, y los gestores gubernamentales en la naciente democracia resolvieron la situación de un plumazo, con una norma²⁴ que trazaba taxativamente el camino del mutualismo: separación económico-financiera y por ende contable de las prestaciones obligatorias y complementarias, equiparación de las prestaciones con las que hubieran correspondido de la entidad gestora correspondiente, cómputo recíproco de prestaciones de mutualidades y entidades gestoras, pago de las prestaciones complementarias con cargo al patrimonio de cada mutualidad... Las direcciones del mutualismo, vinculadas a los restos del falangismo, lo entendieron claramente; de hecho, la mayor parte de las mutualidades se integraron en las entidades gestoras. Durante muchos años, los empleados de las entidades todavía se identificarían tribalmente como provenientes del mutualismo o del INP.

Quedarán algunos flecos, de las entidades que podían soportar la equiparación en aquel momento, pero que en el futuro acabarán buscando cobijo en el Sistema. Todavía hay flecos pendientes, como la Mutualidad profesional de la Abogacía, imposibilitada de cumplir con la rotundidad protectora del sistema público.

La extinción formal de las entidades que gestionaban el mutualismo dentro de la Administración se producirá en un Real Decreto-ley²⁵ que además creará la Tesorería General como servicio común, el INSS como gestor de prestaciones, el INSALUD dedicado a la gestión sanitaria, el INEM para el desempleo, y el IMSERSO para la gestión de los servicios sociales. El Instituto Nacional de Asistencia Social (que ya no existe como una estructura propia) asumirá la gestión de las pensiones del FAS (Fondo de Asistencia Social), las infrapensiones destinadas a emigrantes retornados e inválidos, y adultos que no hubieran cotizado. Como diría un fabulista, ambos decretos, que entran en vigor “por casualidad” pocas semanas antes de la integración del mutualismo por “ucase” de la Administración, sin consulta ni informes legales, habrían sido seguramente inconstitucionales.

4. DEMOCRACIA. LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOCIEDAD

Desde la aprobación de la Constitución de 1978, los diferentes gobiernos, con el concurso de los agentes sociales, se marcaron como objetivo el desarrollo

de un sistema de Seguridad Social que cumpliera el mandato del artículo 41: “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.”

El mandato constitucional es bastante claro: El régimen debe ser público, dirigirse a todos los ciudadanos y garantizar prestaciones suficientes. Durante la mayor parte del periodo democrático se ha entendido que la suficiencia de las prestaciones exigía un proceso de homogeneización de cotizaciones y contingencias cubiertas. El Pacto de Toledo, compromiso interpartidario²⁶ asumido por grupos parlamentarios y agentes sociales, que ha funcionado en España durante los últimos 30 años ha añadido otros requerimientos a la acción del gobernante, como la simplificación del sistema, y la separación entre aquellas materias que cabe financiar con contribuciones de los beneficiarios y aquellas que, por derivarse de compromisos de política social, deban financiarse con recursos tributarios.

Abordaremos ahora, con brevedad y en términos meramente descriptivos, estos objetivos, ya que van a ser objeto de desarrollo en otros apartados de este estudio.

a) Desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 el mandato

constitucional se ha traducido en un amplio desarrollo de las prestaciones sociales en situación de necesidad. Las exiguas pensiones del FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social), luego FAS (Fondo de Asistencia Social), concedidas clientelaramente (había senadores de Alianza Popular, antiguos gobernadores civiles durante el franquismo que se jactaban de haber concedido miles de estas pensiones durante su mandato, con absoluto desentendimiento de los requisitos legales), fueron reconvertidas en pensiones no contributivas para personas que hubieran llegado a la vejez o a situaciones de incapacidad sin haber cotizado el periodo de carencia establecido.²⁷

En los últimos años, la creación del Ingreso Mínimo Vital²⁸ ha permitido ampliar las prestaciones de apoyo a las familias con menores recursos, con especial atención a las que integraban menores vulnerables económicamente. Esto ha posibilitado que algunos expertos consideraran que la gestión de estas prestaciones por la Administración de la Seguridad Social aumentaba su déficit, a pesar de que su financiación se nutre al 100% de los recursos tributarios del Estado. En todo caso, cabe señalar que la Seguridad Social ha conseguido en la última década cumplir en la ejecución las previsiones explicitadas en los documentos presupuestarios, con la excepción del incremento desbordado del gasto en la incapacidad temporal.

- b) De acuerdo con los criterios de la Constitución Española y del Sistema Europeo de Cuentas, el término “Seguridad Social” se reserva para las prestaciones económicas y de desempleo. Como primer paso, el antiguo Instituto Nacional de Previsión es extinguido en noviembre de 1978²⁹, creándose, como se señalaba anteriormente, el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, con una Tesorería General de la Seguridad Social para unificar la gestión económica, patrimonial y financiera de la Seguridad Social. El desarrollo autonómico implicará que la asistencia sanitaria y los servicios sociales, prestaciones que se definen como vinculadas a la ciudadanía y no a la contribución, vean financiado el 100% de su presupuesto con recursos tributarios (las antiguas fracciones de cotización para sanidad y servicios sociales desaparecerán en 2000), y transferida sus gestión a las Comunidades Autónomas, quedando el Instituto de Gestión Sanitaria (antiguo INSALUD) y el IMSERSO (antiguo INSERSO) como expresiones casi marginales de las acotadas competencias de la Administración del Estado. De la restricción del ámbito y funciones de estas entidades da idea que cuando la Seguridad Social asume la gestión del Ingreso Mínimo Vital lo hace a través del INSS, y no del IMSERSO.
- c) El sistema de reparto español se definió en una época en la que la pirámide de población de nuestro país tenía una base mucho más amplia que la actual, y la esperanza de vida, aunque notable, no era como la más reciente, la segunda más alta del mundo. El equilibrio entre prestaciones y cotizaciones ha requerido la adopción de reformas en una amplia variedad de planos. Al margen de estos planos de actuación, dos procesos sociales han tenido una influencia indudable en el equilibrio del sistema: La incorporación de las mujeres a la vida laboral activa, constituyendo en estos momentos alrededor del 47% del total de afiliados, y de trabajadores extranjeros, que representan el 14,75% de los afiliados del sistema³⁰. Con todo, la principal causa del deterioro del equilibrio del sistema es la caída persistente de la tasa de natalidad, con una disminución cercana al 25% durante los últimos diez años, sólo levemente frenada en 2024.
- d) La definición de las prestaciones que, por derivar de un derecho básico de ciudadanía, debían otorgarse a los ciudadanos con independencia de que fueran o no contribuyentes, no queda limitada al ámbito de la asistencia sanitaria o de los servicios sociales. En las últimas legislaturas se ha asignado asimismo financiación tributaria a la extensión del permiso de cuidado por hij@ a cargo a la paternidad, o a los complementos para corregir la brecha

de género que cobran mujeres y hombres que vieron reducir la intensidad de su carrera laboral por obligaciones familiares. Todas estas partidas cuando son gestionadas por la Seguridad Social obligan a un crecimiento abultado del capítulo de transferencias del Estado.³¹

Como ya hemos señalado en apartados anteriores, la financiación de la deuda pública por la inversión de reservas de las mutualidades, la asunción de toda la inversión en infraestructura sanitaria por el Instituto Nacional de Previsión (que sigue figurando en su mayor parte como patrimonio de la Seguridad Social) y, hasta el año 2013, el pago con recursos provenientes de las cotizaciones sociales de los complementos a mínimo de pensión fueron generando una abultada y continúa transferencia de fondos desde los sistemas de protección social hacia el Estado, sin ningún reflejo en la contabilidad pública, salvo las estimaciones realizadas en supuestos concretos por el Tribunal de Cuentas, que alcanzaban cifras astronómicas de casi 100.000 millones de euros. Ahora el asunto de especial consideración es la sostenibilidad del sistema, si la referimos en exclusiva a las cotizaciones sociales.

- e) El segundo de estos planos es el proceso continuo de reformas paramétricas, entendidas como un conjunto de reformas que modifican los parámetros del sistema sin alterar sustan-

cialmente su naturaleza. Cuando se crea el sistema de Seguridad Social se respeta en la normativa la edad de jubilación que tenían fijadas en sus respectivas mutualidades los diferentes colectivos de trabajadores. Los que cotizaron antes del 1º de enero de 1967, denominados en la jerga interna del sistema “mutualistas” se jubilaron a los 60 años. La integración de las mutualidades de ferroviarios o de mineros del carbón, etc, mantuvieron coeficientes reductores de la edad de jubilación para colectivos como maquinistas, trabajadores de la minería energética, estibadores, pilotos de aviación, etc, que en la actualidad son bastante más discutibles, por el cambio de muchas condiciones de trabajo. Pero desde la creación del sistema se produce la primera reforma paramétrica, fijando la edad de jubilación en 65 años, que luego será a su vez modificada en 2011³², estableciendo una edad mayor para quienes hubieran mantenido una vida laboral más breve que la media. Además, se crearon nuevos coeficientes reductores para personas con discapacidad o determinados colectivos de empleados públicos (bomberos, policías).

El periodo de cómputo de la pensión ha ido creciendo, desde la primera reforma en 1985³³, a cinco años, situándose en la actualidad en 27 años (descontándose los dos de menor cotización), en un proceso que tiene como horizonte el conjunto de vida laboral utilizado en la mayor

parte de los sistemas europeos. Las últimas reformas realizadas en el sistema bajo el Ministerio Escrivá han situado como principales “motores” del retraso en la edad real de jubilación dos indicadores: El primero, la mejora de los incentivos económicos, que existían con anterioridad, pero con menor importe; el segundo, la flexibilización de la compatibilidad de las pensiones con el mantenimiento de actividades económicas³⁴. El retraso en la edad de jubilación, elemento básico en la sostenibilidad del sistema, ha superado en 2024 por primera vez los 65 años, habiendo pasado, entre 2012 y 2024, de 63 años y 10 meses a 65 años y dos meses³⁵.

f) Sin tener estrictamente la naturaleza de reformas paramétricas, algunas decisiones del Tribunal Constitucional o del Tribunal Europeo de Justicia, anulando las distinciones por razón de la duración en días u horas de la jornada laboral, han afectado a la relación entre contribución y prestaciones y alteran la naturaleza paramétrica de las normas jurídicas. Así ha sucedido con la sentencia que ha reconfigurado el efecto que tiene para el cálculo de la pensión las características del contrato a tiempo parcial o a tiempo completo, suprimiendo la doble penalización que sufrían, por la base y por la duración del contrato, los trabajadores a tiempo parcial; es una reforma que el sistema ya había adelantado en el caso de la integra-

ción de las empleadas de hogar en el Régimen General, a través de un Sistema Especial, con un mecanismo de cálculo de su pensión únicamente en función de su base, con independencia de cuál fuera su jornada.

El Tribunal Europeo de Justicia permitió, con una sentencia que lo consideraba discriminatorio, que el complemento de maternidad para las madres pensionistas fuera sustituido por un complemento que incorporaba a algunos padres, bajo la denominación de “complemento contra la brecha de género”; sin embargo, el mismo Tribunal también lo ha considerado discriminatorio y deberemos esperar a conocer una nueva redacción en breve.

Por otra parte, la reforma de 2007 suprimió la pensión de viudedad para personas divorciadas que no mantuvieran relación económica con su antigua pareja, pero la amplió para parejas de hecho con algunos requisitos de renta³⁶, que fueron suprimidos en 2021. Ahora, los tribunales han considerado en reiteradas sentencias que la existencia de hijos en común da derecho a la pensión de viudedad, en un cambio provocado por la modificación evidente de la realidad social española, en la que el matrimonio juega cada vez un papel menor.

g) Las reformas no han modificado únicamente el catálogo prestacional del sistema, sino también su naturaleza contributiva. La inicial distinción en-

tre salarios reales y bases tarifadas, desaparecida formalmente en 1972, ha sido una exigencia continua del movimiento obrero, intentando que se incorporen en la base de cotización todas las retribuciones, a pesar del carácter complementario de algunas de ellas. Todos los regímenes especiales nacieron con limitaciones a la cotización, que se transformaban automáticamente en pensiones limitadas, derivadas de sus exiguas cuotas. Todos han visto cómo sus cotizaciones se modificaban para alcanzar mayor capacidad, sin perjuicio de otorgar beneficios fiscales a quienes disponían de ingresos reales limitados en la realidad o por una normativa asentada. La integración de colectivos como los trabajadores agrarios o las empleadas de hogar en el Régimen General ha supuesto mejoras en su cotización.

Algunas decisiones singulares acabaron de golpe con discriminaciones absurdas. En 1983 el Gobierno otorgó a los pensionistas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos dos pagas extraordinarias que cobraban el resto de los pensionistas y de las que ellos carecían. Los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Agrario definían su carrera de cotización por los días cotizados como empleados, al margen de los días efectivamente trabajados, lo que se resolvió antes de su integración como Sistema Especial en el Régimen General.

Cabe señalar por su importancia, que las últimas reformas permitieron cotizar por encima de la “base máxima de cotización”, figura que existe en España, pero no en la mayor parte de los países europeos. El procedimiento utilizado es la definición desde 2021³⁷ de un “Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, que ha aplicado este año un moderado crecimiento en las aportaciones de empleadores y empleados. En 2011 se estableció para los estudiantes en prácticas o becarios la obligación de cotizar, y la posibilidad de cotizar por periodos anteriores; en 2018³⁸, aunque se aplicó años más tarde, se amplió esta obligación para estudiantes en prácticas o becarios que realizaran programas de formación de aprendizaje vicario a través de su trabajo en instituciones públicas o empresas privadas, para los que se reguló una cotización mínima a la Seguridad Social que pusiera de manifiesto que la actividad realizada podía, a efectos de cotización, asimilarse a la laboral, y dar derecho a prestaciones como las relativas a accidente de trabajo o la enfermedad profesional.

- h) Existen, sin que nadie haya planteado decididamente su reforma, una base mínima de cotización, equivalente al salario mínimo interprofesional, y un tope máximo de pensiones públicas, establecido desde la Ley de Presupuestos de 1984, en relación con normas que incompatibilizaban

cotizaciones acumuladas en empleos públicos, aunque los trabajadores autónomos han estrenado hace dos años un nuevo sistema de cotización que disminuye la base de quienes acreditan con documentación fiscal un rendimiento inferior al salario mínimo interprofesional³⁹. Los datos que conocemos de la liquidación del primer año de ejecución del nuevo sistema permiten señalar, que el moderado crecimiento de cotizaciones para quienes declaran mayores rendimientos es inferior en impacto a la disminución de cotización para quienes declaran menores rendimientos que los de la base común (salario mínimo interprofesional).

Por otro lado, la rebelión de buena parte del colectivo de autónomos contra los incrementos previstos en 2026 ha dejado en el limbo de los justos las previsiones de equiparación de cotizaciones entre trabajadores autónomos y por cuenta ajena (que en 2024 eran en términos promedios de 1 a 2), con lo que las diferencias de pensión entre ambos colectivos (los autónomos tienen una pensión media inferior en un 40% a los afiliados del Régimen General) continuarán existiendo, a no ser que se llegue a un nuevo acuerdo, que inevitablemente deberá suponer un incremento en la cotización, tal vez inferior al previsto en el proyecto, pero incremento al fin.

- i) La política gubernamental no ha tenido demasiado éxito en la promo-

ción de los pilares complementarios de las pensiones públicas. España sigue siendo un país dónde la previsión complementaria es escasa en comparación con el resto de la Unión Europea, y en dónde la relación entre planes individuales de pensiones y planes vinculados a la negociación colectiva es más favorable a los primeros, a pesar de la disminución de los beneficios fiscales otorgados a las aportaciones a lo largo de los últimos años. Los intentos de generar planes de pensiones para los empleados públicos, que se pusieron en marcha en 2005, se cerraron en 2012, y es muy frecuente que los beneficiarios, por la exigüidad de sus rendimientos, no cobren en vida este depósito, que se integra en el patrimonio heredado a su fallecimiento. La última reforma de 2022⁴⁰ ha conseguido que se firme un plan de pensiones de empleo del sector de la construcción (que cuenta con un importante convenio estatal), pero ha fracasado en la promoción de un plan de pensiones dirigido al colectivo de trabajadores autónomos.

Como podrá verse en los apartados posteriores de este documento, en pocas áreas de la acción pública hay demandas tan generales y reclamadas de modificaciones como en la Seguridad Social. Parece inevitable que estas modificaciones traduzcan los inexorables cambios sociales, tanto demográficos como del mercado de trabajo y del estilo de vida de los españoles.

1. LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

1. Ley de Accidentes de Trabajo. Gaceta de Madrid 27.2.1900
2. Ley de constitución del INP 27.2.1908
3. Ley de Creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad. BOE 27.12.1942
4. Decreto 558/1971 de 1 de abril por el que integra la Obra Sindical del 18 de julio en el INP
5. Real Decreto 12.3.1919 y Real Decreto 27.7.1921
6. Fuero del Trabajo, BOE 10.3.1938
7. Ley de 1.9.1939, BOE 9.9.1939, sustituyendo el régimen de capitalización del Retiro Obrero por el de pensión fija
8. Decreto de 7.5.1942
9. Decreto de 29.12.1948, BOE 18.1.1949, por el que se simplifican y unifican los procedimientos de afiliación y cotización.
10. Ley de Mutualidades de 6.12.1941, BOE 16.12.1941
11. Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16.10.1942, BOE 23.10.1942
12. Orden de Reglamento General del Mutualismo Laboral de 10.9.1954, BOE 17.10.1954
13. Decreto 1167/1960 por el que se aplican los beneficios del Mutualismo Laboral a trabajadores independientes, BOE 27.6.1960
14. González Catalá, V. y Vicente Merino, A. (1987): Análisis Económico – Financiero de la Seguridad Social, Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987
15. Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social, BOE 30.12.1963
16. Decreto 907/1966, BOE 22.4.1966 Texto Articulado primero Ley de Bases Seguridad Social
17. Decreto 3158/1966, BOE 30.12.1966, sobre prestaciones económicas de la Seguridad Social
18. Decreto 2665/1974, BOE 20.7.1974, de Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
19. Ley 24/1972, BOE 22.6.1972 de Financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social
20. Decreto 1646/1972, BOE 28.6.1972 para la aplicación de la Ley 24/1972 en materia de prestaciones.
21. Ley de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1958-1959, BOE 27.12.1957, artículos 44 a 49
22. Orden 28.12.1966, BOE 30.12.1966 páginas 16.501 y 16.502 para la cobertura de las distintas contingencias y situaciones del tipo único de cotización para el Régimen General establecido por Real Decreto 2966/1966, de 24.11.1966
23. Velarde Fuertes, J. y otros (1981): Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social.. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social. Madrid, septiembre de 1981
24. Real Decreto 1879/1978, BOE 10.8.1978, de Normas de aplicación a las entidades de previsión social que actúen como sustitutorias de las entidades gestoras de Seguridad Social.
25. Real Decreto-ley 36/1978, BOE 18.11.1978 sobre gestión institucional de Seguridad Social, Salud y Empleo
26. Definición (desde la Sociología): “Determinación colectiva para avanzar de acuerdo con determinados principios rectores ante circunstancias adversas.”
27. Ley 26/1990 de Pensiones No Contributivas, BOE 22.12.1990
28. Ley 19/2021, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, BOE 1.1.2022
29. Real Decreto-ley 36/1978, obra citada
30. Datos de afiliación de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de agosto de 2025
31. Intervención General de la Seguridad Social, previsión de 36.688,51 millones de euros en su documentación presupuestaria del ejercicio de 2025.
32. Ley 27/2011 de actualización, adecuación y mejora de la Seguridad Social, BOE 1.8.2011
33. Ley 26/1985 de racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, BOE 1.8.1985
34. Real Decreto-ley 11/2024 de mejora de la pensión de jubilación con el trabajo, BOE 24.12.2024
35. Pensiómetro del cuarto trimestre de 2024. Instituto Sanalucía. Madrid enero 2025
36. Ley 10/2007 de Medidas sobre Seguridad Social, BOE 5.12.2007
37. Ley 21/2021 de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema de pensiones, BOE 29.12.2021

38. Real Decreto-ley 28/2018 de revalorización de pensiones y otras medidas, Disposición Adicional Quinta, BOE 29.12.2018
39. Real Decreto-Ley 13/2022, sobre nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos, BOE 27.7.2022
40. Ley 12/2022 de impulso de los Planes de Pensiones de Empleo, BOE 1.7.2022.
41. Aunque modernamente por influencia del inglés se tiende a hablar de 'seguro de salud', se trata de un 'seguro de enfermedad' como lógicamente corresponde al riesgo que asegura. En francés y alemán se utilizan expresiones similares: "*Assurance Maladie Obligatoire*", "*Krankencasse*". En este texto usaremos "seguro de asistencia sanitaria" o "aseguramiento sanitario".

2

La sanidad pública y la seguridad social en España

por JOSÉ MANUEL FREIRE CAMPO

“La incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado... Vano es empeñarse en comprender el pasado si no se sabe algo del presente.”

–Marc Bloch

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Salud (SNS) es, junto con las pensiones, uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar español. La universalidad de su cobertura, la amplitud y calidad de sus prestaciones, la capilaridad de sus centros en todo el territorio lo convierten en uno de los mayores logros históricos de la sociedad española, resultado de una larga marcha hacia la justicia y el progreso social a través del desarrollo del sistema de Seguridad Social.

La amplitud de la cobertura poblacional de la Seguridad Social a partir de los años 60-70 ha hecho que la “sanidad pública” siga siendo coloquialmente en España, para una gran parte de la población e incluso en medios de comunicación, sinónimo de “Seguridad Social”, aunque hace décadas que la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (ASSS) está financiada por impuestos y no por cuotas sociales.

El objetivo de este capítulo es repasar el desarrollo de la asistencia sanitaria del sistema de Seguridad Social español y su evolución hacia el actual Sistema Nacional de Salud, con especial referencia a la cobertura poblacional del asegu-

ramiento sanitario antes y después de la aprobación de la Ley General de Sanidad en 1986. Para ello, en primer lugar, para contextualizar internacionalmente el caso de España, repasaremos brevemente la cobertura de asistencia sanitaria en los sistemas de Seguridad Social de los países de nuestro entorno; en una segunda parte analizamos la evolución de la cobertura poblacional y de servicios asistenciales de la Seguridad Social española desde sus inicios hasta la etapa democrática; en tercer lugar, mostramos la evolución de la cobertura sanitaria y su regulación en la etapa democrática, destacando el solapamiento entre lógica de la legislación sanitaria y una realidad anclada en los procedimientos de la Seguridad Social, reflejo de paradoja de contar con un SNS sanitario híbrido entre los modelos Beveridge y Bismarck. Finalmente, aportaremos algunas reflexiones sobre el presente y el futuro deseable para el SNS español en el que este pueda hacer compatible su historia, con raíces profundas en la Seguridad Social, con los avances y logros mejores de los sistemas más ejemplares de tipo servicio nacional de salud.

2. EL SEGURO DE ENFERMEDAD Y LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, PERSPECTIVA HISTÓRICA INTERNACIONAL

El seguro de enfermedad⁴¹ constituye uno de los pilares fundacionales de los sistemas de seguridad social europeos. Su de-

sarrollo histórico dio lugar a dos modelos actuales de protección en salud: el modelo Bismarck, basado en seguros contributivos vinculados al empleo, y el modelo Beveridge, muy posterior, sustentado en financiación fiscal y derechos cívicos universales de ciudadanía. Alemania creó el primer sistema de protección social en 1883, siendo su primera ley la del Seguro de Enfermedad para trabajadores industriales, un seguro obligatorio financiado por contribuciones de trabajadores y patronos. En el Mensaje Imperial, leído por Bismarck en el Reichstag en 1881, el Gobierno optaba por la ‘reforma social’ como antídoto⁴² “frente a los excesos socialdemócratas”. Alemania se convirtió en el referente europeo y mundial de protección social; su modelo contributivo tripartito (trabajadores, empleadores, Estado) inspiró los de todos los demás países. Las Cajas de Enfermedad (Krankencassen) en lugar de desarrollar una red propia de servicios sanitarios los contratan externamente. Este sistema vigente en la actualidad ofrece cobertura universal a la población alemana con un amplio paquete de prestaciones y un nivel relativamente bajo de copagos.⁴³

Francia adaptó un modelo similar al alemán años más tarde con importante peso de su mutualismo; la ley de abril de 1928 ‘relative aux assurances sociales’, creó un régimen obligatorio de seguros sociales⁴⁴, ampliado en 1930 al sector agrario. Su Seguridad Social actual tiene su origen en las reformas de 1945⁴⁵, que integró los regímenes previos, incluyendo un Seguro de Enfermedad (Assurance

Maladie) que contrata externamente la asistencia sanitaria, siendo muy importante en su provisión la gran red estatal de hospitales públicos.^{46, 47} El Reino Unido, adoptó tardíamente el modelo alemán de seguros sociales con la National Insurance Act de 1911. Más tarde, en 1943, en plena Segunda Guerra Mundial, el Informe Beveridge⁴⁸ propuso un sistema universal de Seguridad Social -de la cuna a la tumba- que sentó las bases para la creación en 1948 por el gobierno laborista de Attlee del Servicio Nacional de Salud (National Health Service, NHS). El NHS, financiado por impuestos y con cobertura universal como derecho de ciudadanía, se convirtió en un referente mundial (modelo Beveridge), por sus características estructurales y por lo ejemplar de su planificación y organización de los servicios.^{49, 50} Es el modelo que inspiró en Italia la creación del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)⁵¹ en 1978, y como veremos, unos años más tarde el actual SNS español.

El análisis comparado permite comprender cómo cada país transitó desde la protección laboral hacia la ciudadanía social, configurando los sistemas que hoy constituyen la base de la política social y sanitaria europea.

Todos los países partieron del modelo Bismarck, con una evolución diversa, según las circunstancias nacionales. La historia del seguro de enfermedad en Europa occidental ilustra cómo la protección laboral se transformó en ciudadanía social con dos modelos diferentes (Bismarck y Beveridge) y cómo los sistemas

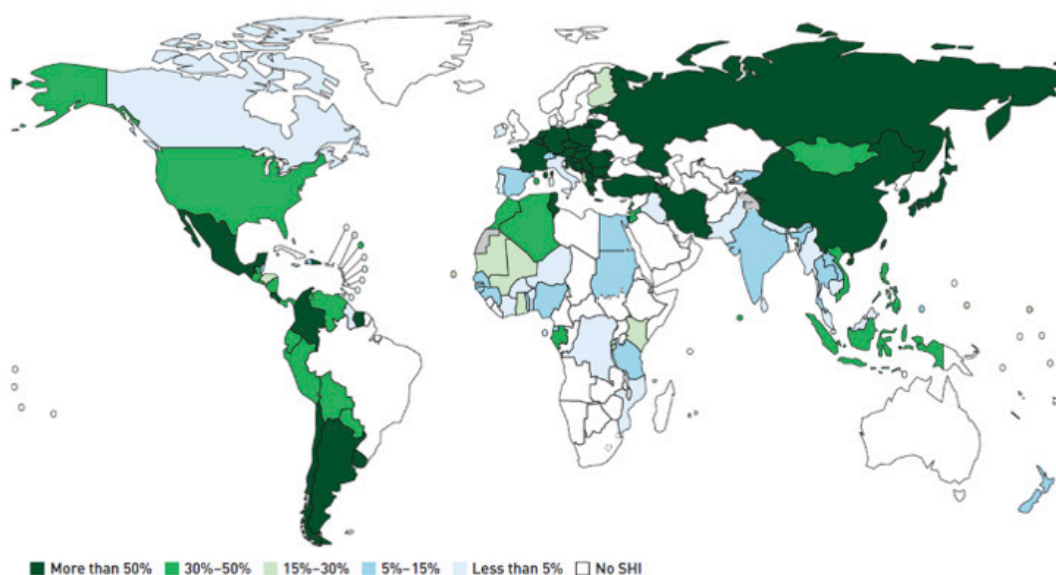


Figura 1: Seguridad social y cobertura de asistencia sanitaria, 2019.
(Financiación de la sanidad via Seguridad Social, 127 países)

Fuente: *Global spending on health: a world in transition*.
(Geneva: World Health organization, 2019)

de seguridad social han sido instrumentos fundamentales de progreso, de justicia social, cohesión y equidad. La Figura 1 muestra los países cuya cobertura sanitaria se realiza a través de sistemas de seguridad; éstos tienen un papel decisivo a nivel mundial para garantizar la protección social en salud, siendo claramente más numerosos, incluso en Europa, que los sistemas tipo servicio nacional de salud financiados por impuestos.

3. LA ASISTENCIA SANITARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA

El comienzo de la protección social en España tiene como hitos iniciales la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (INP), el Seguro Obligatorio de Maternidad de 1929 y la ratificación de convenios de la OIT en 1932. En el siglo transcurrido desde entonces a la actualidad, a través de una larga y compleja trayectoria, se han ido construyendo los eslabones de la cadena que lleva desde un seguro de enfermedad para obreros de bajos ingresos al moderno SNS espa-

ñol, considerado uno de los mejores del mundo desarrollado. La historia de esta evolución es la historia de la Seguridad Social española, con raíces anteriores a la República y brevemente durante la misma, creada y desarrollada durante el largo periodo de la Dictadura y finalmente desarrollada en toda su plenitud y universalizada a partir de la reinstauración de la democracia. El cuadro 1 muestra las cinco etapas en las que puede ser dividida la evolución de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social hacia el actual SNS⁵². En este apartado comentaremos brevemente las tres primeras etapas durante la Dictadura, dedicando un apartado propio a las etapas posteriores, ya en la democracia.

3.1. II República: Propuesta de Ley de Seguro Obligatorio de Enfermedad (1931-1936)

La II República tenía como uno de sus objetivos políticos más importantes la creación de un sistema de Seguros Sociales, que incluyera un Seguro de Enfermedad⁵³. En 1932 el ministro de Trabajo Largo Caballero encargó al INP un proyecto de Unificación de Seguros Sociales que estuvo finalmente terminado y aprobado por los órganos del INP en 1935. La sublevación militar de 1936 hizo imposible su tramitación en las Cortes. No obstante, el trabajo de la Comisión Asesora Nacional⁵⁴ del INP que elaboró el proyecto en la República no fue en vano pues, terminada la Guerra Civil, parte de

sus propuestas fueron utilizadas para la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad y otras medidas de política social del franquismo.

3.2. Del Seguro Obligatorio de Enfermedad a la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social: la etapa de los Ambulatorios (1942-1963)

En 1942, retomando muy parcialmente el proyecto de Seguros Sociales de la II República⁵⁵, se aprobó la Ley que estableció el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) para “operarios económicamente débiles” y sus dependientes, es decir, obreros de bajos ingresos. Con la puesta en marcha del SOE da comienzo la historia del actual sistema sanitario español, con el que tiene una prolongada línea de continuidad evolutiva, en un largo proceso lleno de altibajos hasta que, ya en la etapa democrática, contó con un objetivo universalista plenamente homologable a los sistemas de protección social de los países con un Estado de Bienestar desarrollado.

El SOE nació con el pecado original de haber sido creado para obreros de bajos ingresos, no para todos los trabajadores, como en otros países de nuestro entorno. Este hecho y el contexto político-social y laboral de la Dictadura tuvieron una gran influencia en las características y en la cultura organizativa de aquel incipiente seguro sanitario. Aunque el SOE nació como sistema Bismarck típico, pronto desarrolló una red

1. (1931-36) II República: Propuesta de Ley de Seguro Obligatorio de Enfermedad.
2. (1942-1963) Del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) a la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (ASSS): etapa de los Ambulatorios.
3. (1963-1975): Expansión de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (ASSS): etapa de los hospitales.
4. (1978-2002) Constitución, LGS y desarrollo del Sistema Nacional de Salud: Creación del SNS
5. (2002-xxxx): SNS descentralizado a TODAS las Comunidades Autónomas, a partir del 1/1/2002.

Cuadro 1: Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social: etapas de su evolución hacia el Sistema Nacional de Salud hasta 2002.

Fuente: Elaboración propia.

propia de prestación de servicios, en claro contraste con todos los demás sistemas de seguros sociales europeos. Hay varias hipótesis sobre las razones y circunstancias que llevaron a una decisión tan trascendente y diferente de las de Alemania, Francia, Italia o Reino Unido. En la contratación por el SOE de médicos de medicina general y de especialistas de ambulatorios, pudo haber sido un factor relevante que los trabajadores de bajos ingresos del SOE no encajaran en las consultas médicas privadas, también que éstas estuvieran lejos de las zonas donde vivían los asegurados y sus familias, aconsejando la creación de Consultorios y Ambulatorios en esas zonas. En el caso de los hospitales, sin duda tuvo un papel relevante su relativa escasez en la España de la posguerra y posterior-

mente el desarrollo acelerado de la medicina tras la Segunda Guerra Mundial.

El modelo asistencial del SOE guarda notables similitudes con el modelo Semashko desarrollado en la URSS⁵⁶. El sistema de asistencia estaba organizado en niveles: (1) un primer nivel de asistencia, al que los asegurados y sus beneficiarios podrían acudir directamente, formado por médico general, pediatra y ginecólogo y enfermero (ATS entonces); (2) un segundo nivel, formado por especialistas ambulatorios, a los que se accedía solo por referencia del médico general. Otras características importantes del sistema era la cartilla de la Seguridad Social y el cupo⁵⁷ de cada médico. La cartilla era el documento que incluía al titular y a su familia y acreditaba el derecho a la asistencia; el 'cupo' o lista las cartillas (fami-

lias) atendidas por cada médico general, constituía la unidad de organización y planificación de los servicios ambulatorios. Este modelo asistencial con cambios menores se mantuvo hasta la reforma del RD 137/1984 que creó el modelo actual de atención primaria del SNS. Por su parte, la cartilla mantuvo su papel en la asistencia sanitaria de la Seguridad Social hasta 1988 en el País Vasco⁵⁸ y hasta primeros de los años 90 en el resto de España⁵⁹.

3.3. Expansión de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social: la etapa de los Hospitales (1963-1975)

En 1964, transcurridos 20 de la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad, un 50,6 de la población española contaba con cobertura del SOE⁶⁰. A partir de mediados de los años 50, España recuperó el nivel económico anterior a la Guerra Civil y experimentó un gran crecimiento económico,⁶¹ que favoreció un nuevo desarrollo del sistema de Seguridad Social que se concretó en la ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. A partir de los cambios llevados a cabo en los años 60 y 70 el viejo SOE pasó a ser la rama de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (ASSS)⁶². La Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social tuvo un gran desarrollo en base a dos procesos interconectados: la gran expansión de los hospitales y de la cobertura poblacional.

La gran expansión de la red hospitalaria propia llevó a todo el territorio na-

cional una tecnología médica moderna y una organización asistencial innovadora, respeto a los hospitales universitarios de entonces; la importancia del desarrollo de la red hospitalaria permite identificar este periodo como la “etapa de los hospitales”. Por otro lado, tuvo lugar un gran incremento de la cobertura poblacional de la Seguridad Social, medida muy apreciada por dar acceso a una red hospitalaria bien valorada.

La afiliación al SOE, inicialmente solo abierta a trabajadores de bajos ingresos, con el tiempo se fue ampliando al irse incrementando el límite de rentas. A lo largo de más de 34 años de Dictadura, la Seguridad Social fue ampliando su cobertura poblacional a diferentes colectivos laborales⁶³, a través de una serie de medidas puntuales en las que no es posible identificar una lógica sistemática⁶⁴. La ampliación progresiva de la cobertura poblacional de la Seguridad Social durante este periodo respondió a un conjunto de factores; entre ellos, destaca sin duda la necesidad de legitimación político-social del franquismo, lo que implicaba, a partir de los años 60, dar respuesta a las movilizaciones sociales contra la Dictadura de obreros y estudiantes.

Como resultado del proceso de ampliación de la cobertura, al final de la Dictadura, la población cubierta por la ASSS llegaba aproximadamente al 81,5% de la población española. Un dato particularmente interesante de la evolución de la cobertura poblacional es que hasta 1972⁶⁵ se mantuvo la exclusión de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad So-

cial de los titulados superiores (“ingenieros y licenciados”). Su exclusión durante casi treinta años contribuyó sin duda a algunos de los rasgos de paternalismo y autoritarismo que durante muchos años han pervivido en la ASSS.

4. LA ASISTENCIA SANITARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA

4.1. La cobertura sanitaria en España al final de la Dictadura y en la Transición. Importancia y peso de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social

Al final de la Dictadura la Seguridad Social era el referente hegemónico del panorama sanitario español. La ASSS daba cobertura a la inmensa mayoría de la población, más del 80%, entre titulares y sus familias (beneficiarios); la red de Consultorios, Ambulatorios y Hospitales de la ASSS cubría capilarmente todo el territorio; además, la Seguridad Social financiaba con sus pacientes todos los demás hospitales públicos, los clínicos de las universidades dependientes del Ministerio de Educación y los hospitales provinciales de las Diputaciones. De este modo, y de facto, por las características de su organización sanitaria, la ASSS se había convertido en un sistema muy parecido a un servicio nacional de salud, aunque financiado por cuotas de la Seguridad Social y sin pretensiones de la cobertura universal.

Entre los colectivos que no contaban con cobertura de la ASSS se encontraba, en primer lugar, la población reconocida oficialmente como pobre, incluida en los padrones municipales de la Beneficencia; su atención era responsabilidad de los ayuntamientos y de las diputaciones; de ellos recibían atención gratuita pero con medios y prestaciones muy limitadas, a través de los Médicos de la APD (Asistencia Pública Domiciliar) o de la Beneficencia municipal y en los hospitales provinciales de las Diputaciones. Por su parte, algunas profesiones liberales, como abogados o arquitectos, contaban con sus propias mutualidades obligatorias sustitutivas de la Seguridad Social. Un caso especial es el de los funcionarios del Estado para los que, poco antes de la muerte del Dictador en 1975, fueron creados Regímenes Especiales de Seguridad Social, a través de las Mutualidades MUFACE, MUGEJU e ISFAS que siguen existiendo en la actualidad.

Durante la Transición hubo importantes reformas sanitarias: se creó el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social en 1977, y en 1978 la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria a través del sistema MIR,⁶⁶ como las demás especialidades. Igualmente, en 1977 se firmaron los Pactos de la Moncloa que facilitaron la transformación del INP (Instituto Nacional de Previsión) en noviembre de 1978 en cuatro institutos especializados para la gestión de la Seguridad Social⁶⁷: TGSS (tesorería) INSS (pensiones), IN-SERSO (servicios sociales) e INSALUD (Instituto Nacional de la Salud). El IN-

SALUD, como ente gestor de la ASSS, sin dejar de ser parte del sistema de Seguridad Social pasó a depender funcionalmente del recién creado Ministerio de Sanidad, marcando una nueva etapa en la gestión de la ASSS.

4.2. Impacto de la Constitución y de la Ley General de Sanidad en la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social. Desarrollo del Sistema Nacional de Salud

En 1978 la aprobación de la Constitución Española (CE) inicia un cambio de época histórico en todos los ámbitos del país, con especial repercusión en la sanidad. La CE creó las Comunidades Autónomas (CCAA) a las que atribuyó competencias de “Sanidad e Higiene” (art. 148.21), mientras que reservaba en exclusiva para el Estado la competencia en “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos” (art. 149.16), y también la “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (art. 149.17).

La nueva arquitectura política del Estado y la distribución competencial dio lugar, en primer lugar, a la transferencia a todas las CCAA en 1979 de las competencias de salud pública. Posteriormente, con la transferencia del INSALUD a Cataluña en 1981 comenzó un largo proceso de 21 años en el que se fueron produciendo las transferencias de la gestión

de la ASSS a otras CCAA: Andalucía en 1984, País Vasco y Comunidad Valenciana en 1988, Galicia y Navarra en 1990 y Canarias en 1994. Al final de este periodo, el 1 de enero de 2002, se culminan las transferencias del INSALUD a las 10 CCAA restantes: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.

En otro orden de cosas, la CE su artículo 43.1 reconoce⁶⁸ “el derecho a la protección de la salud” y asigna a los poderes públicos la competencia de organizar y tutelar la salud pública. La literalidad del texto constitucional es susceptible de interpretación respecto a si se consideran o no los servicios sanitarios como parte de la “protección de la salud”, habiendo en todo caso acuerdo en que se trata de un derecho de configuración legal. A este respecto, es importante tener en cuenta que en 1978 la hegemonía sanitaria de la Seguridad Social era tal que la ‘sanidad pública’ se identificaba por defecto como parte de la acción protectora de la Seguridad Social, a la que la CE dedica el artículo 41 de la CE, cuyo apartado 1 es un mandato para su cobertura universal: “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”.⁶⁹

Afortunadamente, la Ley General de Sanidad (LGS, 1986), aprobada al final del primer Gobierno socialista de Felipe González, siendo Ernest Lluch ministro

de Sanidad, dio al artículo 43.1 de la CE una interpretación universalista, creando el Sistema Nacional de Salud a partir de la ASSS. Su referente fue el NHS británico y la sanidad socialdemócrata de los países nórdicos.

En su artículo 1, la LGS reconoce el derecho a la atención sanitaria a “todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España”; mientras que el artículo 3.2 dice que “La asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva”. Del contexto sanitario de aquel momento era obvio entender que por ‘asistencia sanitaria pública’ el artículo 3.2 de la LGS se refiere a la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social. El objetivo de aseguramiento sanitario común e igual para todos los ciudadanos no tuvo una implementación inmediata; su aplicación se contempló de forma paulatina en la Disposición Transitoria 5ª y, por razones de crisis económica, como textualmente dice el preámbulo de la Ley, se fue materializando en los años sucesivos. En conjunto, el horizonte sanitario que diseñó la LGS tuvo un desarrollo más dilatado en el tiempo que los dieciocho meses dispuestos en la Disposición Final Segunda de la Ley y algunos de sus objetivos están todavía sin cumplir, como la ‘armonización y refundición’ de los sistemas públicos de cobertura sanitaria, como el Mutualismo administrativo.

A pesar de ello, la LGS tuvo, y sigue teniendo, una importancia extraordinaria; definió un antes y un después en

la sanidad española con la creación del SNS y por ello es sin duda una de las leyes más importantes de la democracia. Marcó la dirección estratégica de la sanidad pública española en cobertura poblacional y en todos los demás aspectos claves (atención primaria, organización asistencial territorial-poblacional, descentralización, etc.).

4.3 Avances de la cobertura poblacional de la ASSS-SNS en la España democrática

El SNS fue creado por la LGS como evolución natural, sin solución de continuidad, de la ASSS. Era la opción más obvia y racional para dotar a España de una sanidad tipo Servicio Nacional de Salud, dado el desarrollo y la alta cobertura poblacional de la Seguridad Social, así como la extensión y capilaridad de su red de hospitales, ambulatorios y consultorios por todo el territorio. De hecho, distintas leyes de Seguridad Social⁷⁰ aprobadas después de la LGS, mantienen la atención sanitaria dentro de la acción protectora de Seguridad Social, cuyas prestaciones y servicios de asistencia sanitaria son explícitamente declaradas como no contributivos y universales a partir del RD Legislativo 1/1994 que aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ratificado posteriormente en el artículo 1 de la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que implementa el ‘Pacto de Toledo’.

Expansión de la cobertura relacionada con la vinculación con la Seguridad Social

Durante los primeros gobiernos socialistas se dio un gran impulso a la ampliación de la cobertura sanitaria de la ASSS/SNS; primero, y hasta finales de los 80', ampliando al límite las posibilidades del sistema Seguridad Social, incluyendo activamente a grupos y colectivos directa o indirectamente vinculados con el mismo.

La figura 2 muestra la evolución de la cobertura poblacional de la Seguridad Social en el periodo 1982-1992; la cobertura en 1982 era del 84,5% de la población (32.170.421 personas), cinco años más tarde, en 1987, este porcentaje

subió al 95,9%, y en 1991 al 99,79%, con un incremento de 6.618.174 personas en este intervalo de tiempo. El proceso de ampliación de la cobertura incluyó múltiples decisiones que incorporaban a la cobertura sanitaria de la Seguridad Social diversos grupos poblacionales, a través de normas específicas^{71,72,73} para distintos colectivos y situaciones, con el objetivo de ampliar o mantener la cobertura de la ASSS ante distintas contingencias tanto laborales como familiares. La Secretaría General de la Seguridad Social fue extraordinariamente activa en este proceso, publicando resoluciones y otras medidas que ampliaron la cobertura sanitaria a importantes sectores de la población. Un ejemplo ilustrativo

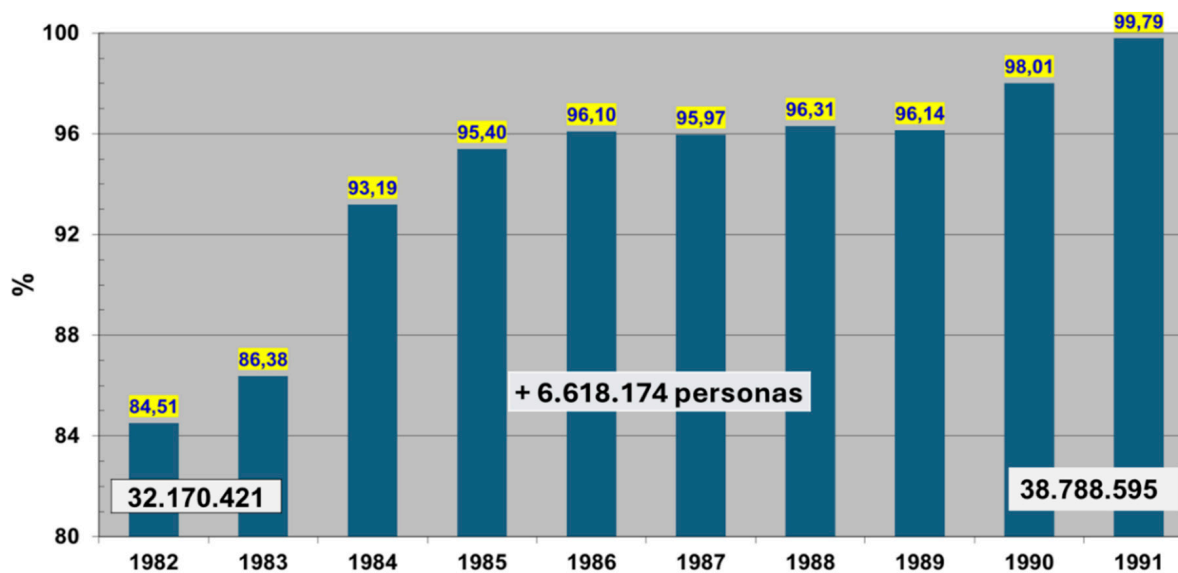


Figura 2: Freire Campo, JM. Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España. DS: Derecho y Salud. 2007;15 (Extra 2):41-60.

Fuente: Elaboración propia.

de estas medidas es el RD 1682/87⁷⁴ que suprimió el límite de 26 años para que los descendientes y hermanos del titular de la asistencia sanitaria pudieran ser beneficiarios de ésta; suprimió también el plazo de espera de seis meses para el nacimiento del derecho a la asistencia sanitaria de los familiares beneficiarios del titular.

*Inclusión de la Beneficencia
en la cobertura de la ASSS-SNS:
el RD 1088/89 y la financiación
por impuestos de la asistencia
sanitaria*

A finales de los años 80, agotadas casi todas las posibilidades de ampliación de la cobertura sanitaria por vinculación con la Seguridad Social, para avanzar hacia la cobertura universal había que abordar la inclusión en el SNS de otros colectivos. En aquellas fechas, la ASSS de Cataluña y de Andalucía gestionada por el INSALUD estaba ya transferida a la Generalidad desde 1981 y 1984, respectivamente. El 1 de enero de 1988 se hizo efectiva la transferencia a la Comunidad Valenciana y al País Vasco. El Gobierno Vasco, al poco de recibir la transferencia en febrero de 1988, aprobó el decreto de extensión de la cobertura sanitaria del Servicio Vasco de Salud/Osakidetza a las personas carentes de recursos y no protegidos por la Seguridad Social⁷⁵, integrando así en el SNS a los colectivos de la Beneficencia. Esta medida contó desde el primer momento con el apoyo

entusiasta del Secretaría General de la Seguridad Social que creó un número especial de Seguridad Social para el nuevo colectivo incorporado a Osakidetza, haciendo de ello una experiencia piloto para el conjunto de España.

En consecuencia, unos meses más tarde se aprobó el RD 1088/89 por el que “se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes”. Este real decreto que dispuso la “integración de oficio de las personas comprendidas en la asistencia sanitaria benéfica”; fue un gran paso en el proceso de universalización de la cobertura del SNS, una medida que marcó un hito en la política social española al poner fin a la caridad pública en relación con la salud. Un dato clave de la importancia del RD 1088/89 es que, a partir del mismo, la ASSS pasó a ser mayoritariamente financiada por impuestos mediante una transferencia finalista del Estado a la Tesorería de la Seguridad Social, según lo dispuesto en el artículo 9.3 de la ley 37/1988 de presupuestos generales del Estado para 1989.

A partir del del Pacto de Toledo y del Acuerdo de 9 de octubre de 1996, primer acuerdo de Diálogo Social tras la suscripción del Pacto de Toledo, que preveía bajo el principio de “separación de fuentes de financiación” el reconocimiento de que la sanidad pública es una prestación de carácter universal y no contributiva y se financiaría con imposición general, asumiendo el Estado,

progresivamente, el coste de su prestación desde los PGE, dejando los ingresos por cotizaciones sociales para el pago de prestaciones económicas contributivas de Seguridad Social. La ley 24/1997, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social consolidó legalmente la “separación de fuentes de financiación” y desde entonces el 100% de la ASSS fue financiado por impuestos.

La Tarjeta Individual Sanitaria (TIS) y el derecho personal a la asistencia sanitaria

El gran avance logrado con el incremento poblacional de la cobertura en la segunda mitad de los años 80 dejaba al descubierto no pocos problemas en la organización y funcionamiento de la ASSS. El derecho a la cobertura seguía sujeto a los avatares laborales del titular (desempleo, etc.), persistiendo la distinción en el título del derecho entre el asegurado (titular) y su familia (beneficiarios). Además, el sistema de afiliación de la Seguridad Social de entonces solo tenía registrados a los titulares, no a sus familiares-beneficiarios, cuyos datos solo figuraban en la cartilla del titular, único documento que acreditaba su derecho a la asistencia sanitaria y que era preciso aportar en los Consultorios y Ambulatorio para recibir atención. Esta exigencia era una notable fuente de problemas, dados los cambios habidos ya entonces en la sociedad, como la legalidad del divorcio, el aumento de los hijos viviendo fuera de casa, etc. Por

otro lado, toda la organización asistencial del sistema ambulatorio⁷⁶ de la ASSS (medicina general, pediatría, especialistas extrahospitalarios) estaba planificada en base al número de titulares (cartillas), no del total de la población a atender por la ASSS. Esta situación ocasionaba graves problemas, por ejemplo, en pediatría; en barrios de alta natalidad los pediatras estaban desbordados por el número de niños en su cupo de unas 2.100 cartillas (generalmente familias), mientras que en barrios céntricos un cupo similar apenas tenía niños.

Había pues dos importantes problemas: (1) trabas al acceso a la atención sanitaria para algunos beneficiarios que compartían una misma cartilla familiar y (2) la necesidad de organizar la asistencia sanitaria en servicios en función de la población real (personas) y no cartillas de la Seguridad Social. A ello se añadía una consideración fundamental sobre la naturaleza personal e individual del derecho a la asistencia sanitaria. Todo ello hacía imprescindible la implantación de un documento personal de acreditación del derecho a la atención sanitaria en sustitución de la cartilla de la Seguridad Social, necesidad reconocida en el Decreto 137/1984, sobre estructuras básicas de salud (“Se establecerá el procedimiento que permita el paso de la actual cartilla familiar a la individual”, Disposición Adicional Tercera).

Por todas estas razones, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco decidió en 1988 crear la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS) en el Servicio Vasco

de Salud/Osakidetza⁷⁷, empezando por dos colectivos en los que era especialmente necesaria: la población infantil y la proveniente de Beneficencia municipal. Poco tiempo después la TIS se generalizó al conjunto del SNS⁷⁸ y ha sido fundamental en muchos avances de la sanidad española, estando actualmente en su proceso de modernización digital. La TIS introdujo una modificación sustancial en la ordenación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social al hacer posible una organización y planificación sanitaria basada en la población a atender en lugar de las cartillas/familias; además, posibilitó la personalización de la relación del sistema de salud con los pacientes, así como con la libre elección de médico y hospital. La TIS tuvo además un importante impacto social y político al llevar al bolsillo de toda la población un símbolo del SNS y del derecho personal a la sanidad pública.

Regulación y situación de la cobertura sanitaria a partir de los años 90

Con posterioridad al RD 1088/88, el incremento de la inmigración hizo que la cobertura sanitaria pública de los extranjeros se convirtiera en un tema de debate. Un paso importante fue la aprobación de la Ley de Extranjería el año 2.000, cuyo artículo 12 establecía que “los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria

en las mismas condiciones que los españoles” (punto 1). Esta disposición abría a los extranjeros empadronados la posibilidad de acogerse al RD 1008/89 para aquellos que no tuvieran cobertura de la Seguridad Social y carecieran de recursos, quedando con ello en las mismas condiciones que la ciudadanía española.

La ley 16/2003 de cohesión y calidad del SNS: Completadas el 1 de enero de 2002 las transferencias del INSALUD a todas las CCAA, la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del SNS, aprobada con un amplísimo consenso político, tenía como objetivo fundamental regular el escenario de un SNS cuyos servicios estaban gestionados ya en su totalidad por las CCAA. Esta ley en su artículo 3 (Titulares de los derechos) estableció que son “titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la ley orgánica 4/2000”. Este artículo, que en su literalidad universalizaba a todos los españoles sin distinción la cobertura del SNS, no tuvo desarrollo reglamentario alguno; bajo la vigencia de la Ley 16/2003 el acceso a la asistencia sanitaria siguió condicionado a la afiliación a la Seguridad Social o a la acreditación de falta de recursos del RD 1088/89. El artículo 3 tuvo más de reconocimiento de una situación de facto que de ampliación de derechos, de modo que en la práctica nada cambió. No obstante, tuvo el valor político de expresar en un texto legal, iniciativa de un gobierno del PP, el consenso univer-

salista existente en la sociedad española sobre la cobertura del SNS.

La Disposición Adicional Sexta de la Ley 33/2011. En los primeros años 2000 la cobertura del SNS era universal de facto⁷⁹, pero estaba basada en la superposición y mantenimiento de normas “que conforman un abigarrado y oscuro sistema legal”⁸⁰. No era todavía un derecho cívico igual para todos los españoles, ligado a la única condición de ciudadanía o residencia; había españoles sin cobertura legal (aquellos que no tenían Seguridad Social y tenían ingresos por encima de lo que exigía el RD 1088/89) y además había lagunas importantes en la cobertura. Por ello la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, aprobada en los últimos días de aquella legislatura, incluyó la Disposición Adicional Sexta, titulada “Extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública” por la que “Se extiende el derecho al acceso a la asistencia sanitaria pública, a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico. [...] La extensión prevista en este apartado será efectiva para las personas que hayan agotado la prestación o el subsidio de desempleo a partir del 1 de enero de 2012. Para el resto de los colectivos afectados se realizará, atendiendo a la evolución de las cuentas públicas...”.

De esta Disposición es interesante resaltar que (1) su objetivo era solventar lagunas de la cobertura ocasionadas por la persistencia de la regulación tradicional

de la Seguridad Social en las ampliaciones previas, meramente incrementalistas pero sin cambios de fondo; (2) reconoció el derecho de todos los españoles a recibir asistencia sanitaria del SNS, en una formulación redundante con la LGS y el artículo 3 de la Ley 16/2003, mostrando con ello el carácter declarativo, pero no ejecutivo, de este tipo de enunciados legales; (3) uno de sus puntos protege explícitamente el mantenimiento del statu quo del aseguramiento sanitario público diferenciado de las mutualidades de funcionarios MUFACE, MUGEJU e ISFAS, una situación flagrantemente contraria a los principios de equidad e igualdad de la CE y la LGS. Esta norma, aun siendo un avance para casos concretos, llegó muy tarde en aquella legislatura y sin la ambición necesaria para dar el salto cualitativo hacia una ciudadanía sanitaria universal e igual para todos⁸¹; además, se aprobó en plena crisis económica mundial cuyo impacto político en España determinó la convocatoria de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011, casi inmediatamente después de aprobada la ley. Tras la victoria del PP por mayoría absoluta, su gobierno no solo no desarrolló este apartado de la Ley 33/2011 si no que legisló en sentido contrario con el RDL 16/2012.

El Real Decreto Ley 16/2012. Fue aprobado por el Gobierno del PP en plena crisis económica⁸², rompiendo el consenso universalista de la democracia española reflejado primero en la LGS de 1986 con un gobierno del PSOE y luego en la Ley de Cohesión y Calidad del SNS

promovida por un gobierno del PP en 2003. El decreto, justificado por la crisis económica mundial del 2008, argumentaba sin aportar datos creíbles que sus medidas contribuirían a la sostenibilidad del SNS. Se trataba de un texto complejo de 35 páginas, uno de cuyos cinco capítulos está dedicado totalmente a la cobertura sanitaria del SNS, cuyos detalles se regularon posteriormente en el RD 1192/2012, por el que se “regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud”.

El RDL 16/2012 derogó expresamente el RD 1088/89, estableciendo el tope de ingresos anuales en 100.000 euros (!), punto que el TC ha declarado inconstitucional.⁸³ Además de este cambio, las medidas que afectaron a la cobertura poblacional del SNS fueron: (1) introducir y delimitar de modo explícito los conceptos de ‘asegurado’ y ‘beneficiario’ que, aunque existían y estaban operativos, habían quedado olvidados por la creencia incorrecta de la universalidad legal de la asistencia sanitaria⁸⁴; (2) la atribución expresa en exclusiva al INSS (Seguridad Social) del reconocimiento y control de la condición de asegurado y beneficiario, que antes para los beneficiarios del RD 1088/89 correspondía a las CCAA; (3) la exclusión de los mayores de 26 años de la condición de beneficiario de un titular y, lo más grave, (4) la pérdida de cobertura de los extranjeros en España por la modificación del artículo 12 de la ley 4/2000, de modo que

los extranjeros empadronados en España ya no tendrían derecho a cobertura sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, debiendo ahora contar con autorización de residencia para acceder a la condición de ‘asegurado’ o ‘beneficiario’, quedando los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España solo con la asistencia sanitaria en los supuestos 2, 3 y 4 del artículo 12 de la ley 4/2000 (atención de urgencia, embarazo, con atención garantizada para los menores de 18).

El RDL 16/2012 iba contracorriente del ideal de universalización de la cobertura sanitaria profundamente arraigado en la sociedad española, por lo que suscitó una fuerte reacción política, social y profesional. Muchas CCAA^{85, 86} y numerosos profesionales sanitarios se negaron a acatar disposiciones consideradas inhumanas, que obligaban a dejar sin atender a sus pacientes. El RDL 16/2012 motivó varios recursos ante el Tribunal Constitucional sobre competencias de las CCAA, pero también sobre la naturaleza de la regulación básica de la cobertura (elemento subjetivo) del sistema de salud⁸⁷, avalando el Tribunal la constitucionalidad de la norma.

Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al SNS. Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Pedro Sánchez fue revertir la exclusión sanitaria de los inmigrantes del RDL 16/2012 del PP, promulgando el RD 7/2018⁸⁸ sobre el acceso universal al SNS. En el mismo se establece que “son titulares del derecho a la protección a la

salud y a la atención sanitaria todas las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en territorio español” y establece que el reconocimiento y control de este derecho corresponde al Ministerio de Sanidad. Sin embargo, aunque el RD 7/2018 plantea desligar la cobertura sanitaria del SNS del vínculo a la Seguridad Social, dejando a un lado la condición de ‘titular’ o ‘beneficiario’ en relación con la asistencia sanitaria, la realidad operativa preexistente no ha cambiado al no haberse aprobado el desarrollo reglamentario que establezca el nuevo procedimiento. De hecho, el 28 de julio de 2025 finalizó el plazo de la consulta pública sobre el “Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento y control del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de acuerdo con el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud”.⁸⁹

Aunque en este decreto se apela explícitamente en el preámbulo a considerar la cobertura sanitaria pública como un “derecho vinculado a la ciudadanía”, y se invoca también el principio de igualdad, el proyecto de decreto mantiene explícitamente el aseguramiento diferenciado de las Mutualidades de funcionarios del Estado a las que nos hemos referido antes.

Igualmente establece que “las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a

la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española”, dejando a las CCAA la fijación del procedimiento para la solicitud y expedición del correspondiente documento acreditativo. La implementación del RD 7/2018 por las CCAA no ha sido uniforme, ni siempre acorde con su letra y el espíritu, dando lugar a problemas denunciados por las ONGs que siguen especialmente este tema, como REDER y Yo Si Sanidad Universal⁹⁰. Para solucionar estos problemas el Ministerio publicó recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento que permite a los extranjeros sin residencia legal recibir asistencia sanitaria.⁹¹

Comisión para la Reconstrucción Social y Económica del Congreso tras la pandemia COVID-19. La gravedad del impacto de la pandemia covid-19 en la sociedad, la economía y el SNS llevó a la creación en el Congreso de los Diputados de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica (CRSE). En julio de 2020 el Pleno aprobó las Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Comisión sobre Sanidad y Salud Pública, uno de cuyos primeros puntos (el 1.2) propone “impulsar y adoptar las modificaciones normativas legales y reglamentarias necesarias para garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud a través del acceso universal al SNS”, detallando para ello una serie de medidas, entre ellas: extender la cobertura sanitaria a las personas ascendientes que llegan desde países extracomunitarios

reagrupadas por sus hijos con nacionalidad española o de otro país comunitario, recuperar la cobertura sanitaria a los ciudadanos españoles y cualesquiera otros cambios necesarios para garantizar el acceso universal a la atención sanitaria como un derecho subjetivo de todas las personas. Es importante resaltar que todas las Conclusiones sobre Salud Pública y Sanidad de la CRSE fueron aprobadas por el Pleno del Congreso con el voto del 74,4% de los diputados (265 votos). En sintonía con las Conclusiones de la CRSE, el gobierno presentó en junio de 2022 el Proyecto de Ley “por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del SNS” que decayó por la convocatoria electoral de 2023; en mayo de 2024 el gobierno de coalición PSOE-SUMAR presentó por procedimiento de urgencia en el Congreso el Proyecto de Ley de universalidad del SNS⁹³ que desde entonces se encuentra tramite.⁹⁴

5. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este recorrido histórico se han producido enormes cambios en todos los ámbitos de la sociedad y en la medicina. Como hemos visto en este somero repaso histórico, la cobertura universal del SNS para todos los ciudadanos y residentes en España es un logro de una enorme importancia para la salud individual y colectiva. Su trascendencia desborda lo sanitario por su gran impacto en la cohesión y justicia social,

en la redistribución de la renta y en la economía. Con todas sus insuficiencias y problemas, el SNS español, es decir, la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social universalizada, es uno de los mejores servicios públicos de salud del mundo, como muestran los indicadores de mortalidad infantil y de mortalidad sanitariamente tratable⁹⁵, que están entre los mejores de los países más avanzados.

La satisfacción por el gran logro de un SNS universal no debe hacernos olvidar ni ocultar las dificultades y problemas habidos en esta trayectoria y, sobre todo, los retos pendientes. El conocimiento y un análisis crítico del pasado es fundamental para aprender de él y abordar mejor los problemas y retos del presente y el futuro inmediato; por ello, trataremos brevemente algunos de los temas y cuestiones de la cobertura sanitaria del SNS que siguen siendo problemáticos.

5.1. La confusa regulación del aseguramiento sanitario

En primer lugar, llama poderosamente la atención el contraste, mantenido desde 1986 hasta la actualidad, entre el derecho a la cobertura sanitaria en las leyes sanitarias y el posterior retraso e incumplimiento de su concreción real operativa. Los ejemplos más llamativos son el artículo 1.2 de la LGS de 1986 (“Son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en

el territorio nacional”); el artículo 3 de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del SNS y el RDL 7/2018, que tienen una formulación similar. En todos estos casos no ha habido un desarrollo reglamentario específico y operativo posterior. La realidad es que, pese a lo nítido y sencillo de estos enunciados legales, la cobertura sanitaria pública en España no está vinculada a la condición de ciudadanía y/o residencia y no es igual para toda la población; además, su regulación práctica es confusa, compleja, engorrosa en sus detalles, dando lugar en algunos casos concretos a que personas extranjeras deban enfrentarse a barreras de acceso difíciles de sortear.

El factor explicativo más importante de la complejidad y confusión existente en la regulación de la cobertura del SNS es la convivencia normativa y la interrelación entre lo legislado en las leyes sanitarias en “clave de Servicio Nacional de Salud”, y el marco operativo real (también jurídico) de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, que en la práctica nunca ha dejado de ser la base en la práctica del SNS. El derecho a la asistencia sanitaria del SNS tiene una regulación específica y al mismo tiempo es parte de la acción protectora de la Seguridad Social, como prestación de carácter no contributivo y universal (RD Legislativo 8/2015, texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social). Es un hecho que la ASSS se ha ido transformando sin solución de continuidad en el SNS actual, pasando a ser como la capa base de éste, la que está operativa en segundo plano,

utilizando un símil informático. En este contexto, la regulación de la cobertura es innecesariamente compleja, sin razón alguna para que lo siga siendo, ocasionando problemas de acceso a no pocas personas, además de suponer una carga administrativa innecesaria al sistema.

5.2 Un reto clave pendiente: una cobertura sanitaria igual para toda la población

Cabe preguntarse por las razones de la enrevesada regulación de la cobertura sanitaria del SNS, por la ausencia de un cuerpo legal práctico-operativo coherente con la LGS, especialmente cuando éste ya reúne de facto desde hace años las características propias de un Servicio Nacional de Salud (derecho universal de ciudadanía-residencia casi igual para todos, financiación por impuestos, acceso equitativo y gratuito). Las palabras en cursiva (de facto y casi) indican que el SNS no responde todavía al ideal de un Servicio Nacional de Salud con aseguramiento único e igual para todos. La prueba incontestable de ello es la persistencia del aseguramiento sanitario especial de los funcionarios del Estado, un cuerpo extraño a la lógica y valores del SNS creado por la LGS. El subsistema de seguridad social propio de los funcionarios del Estado, formado por tres Mutualidades⁹⁶ que en 2024 cubrían a 2.2 millones de personas, en un 74% a través de convenios con compañías privadas de seguros médicos, pudiendo los titulares

elegir entre ellas y el INSS/SNS (los servicios de salud de las CCAA) dos veces al año. Este sistema, sin parangón en otros países, subsiste en contra de los valores de la CE y de la LGS, también contra la racionalidad sanitaria y la configuración del SNS en el Estado de las Autonomías, como muestra el demoledor informe de la AIREF^{97, 98} publicado en marzo de 2025. La persistencia de estas Mutualidades incumple además el mandato de la Disposición Final Segunda de la LGS de armonizar y refundir los subsistemas públicos de la asistencia sanitaria⁹⁹; además, causa un gran perjuicio a la sanidad pública¹⁰⁰, sobre todo, por privarla de atender a unos colectivos especialmente informados, influyentes y exigentes, cuyo interés personal por la accesibilidad y calidad del SNS contribuiría decisivamente a darle la prioridad necesaria en la agenda política para emprender las reformas y dotación de recursos que tanto se precisan.

Hay buenos argumentos para sostener que la pervivencia de las Mutualidades es el nudo gordiano que bloquea una regulación nítida y simple de la cobertura sanitaria pública del SNS. El conflicto habido al comienzo de 2025 entre el Gobierno y las compañías de seguros médicos con ocasión de la negociación del convenio 2025-27 entre MUFACE y las compañías de seguros médicos ha sido muy ilustrativo¹⁰¹. La pervivencia de las Mutualidades y los múltiples y poderosos intereses ligados a ellas son posiblemente el mayor y casi único obstáculo político real para que en España no se proclame

de derecho y de hecho una ciudadanía sanitaria común e igual para todos.

5.3. El reto de evitar el riesgo de Sistema Nacional de Salud de beneficencia

Una cobertura sanitaria legalmente universal e igual para toda la ciudadanía y residentes pierde casi todo su valor si sus servicios son utilizados mayoritariamente por quienes no tienen otra opción, si no son usados normalmente por todas las clases sociales. Sabiendo que un servicio público para pobres suele ser un pobre servicio, es vital para su calidad que las clases medias con alto nivel educativo y de renta utilicen habitualmente la asistencia sanitaria pública. Es por ello preocupante la exclusión de los funcionarios del Estado del SNS. Especialmente, si como está pasando, a ello se añade un notable incremento del porcentaje de población que compra seguro médico privado (23.2%) o que se lo cubre su empresa (9,4%), sumando en total más de un tercio de la población española en 2024.^{102, 103} En estas condiciones, el SNS corre un grave riesgo de perder sostenibilidad social, su único blindaje en una sociedad democrática, y deslizarse hacia una depauperación tipo beneficencia que consolide la dualidad de un sistema desigual e injusto: un sector público de baja calidad para la mayoría y otro privado para las rentas altas. Este escenario tiene consecuencias muy negativas más allá de la sanidad, porque el deterioro de

los servicios públicos genera populismo antidemocrático¹⁰⁴.

5.4. Retos y vías de vías de avance

Para que la cobertura sanitaria pública sea efectiva, además de universalidad legal, requiere accesibilidad real cuando se necesita atención médica. Los problemas e insuficiencias del SNS, particularmente las grandes demoras en las listas de espera constituyen un grave problema que degrada el valor de la cobertura universal legal, causan enorme sufrimiento, impulsan la compra de seguros médicos privados por las clases medias, minando la sostenibilidad social de la sanidad pública y, en general, la confianza en lo público.

Por ello, es imprescindible respaldar los valores y objetivos del SNS con los recursos e instrumentos de buena gobernanza que son necesarios para responder eficazmente a las necesidades, demandas y aspiraciones de la población. Avanzar en ello es uno de los retos más difíciles de la política pública. La sanidad es el sector más complejo¹⁰⁵ de las sociedades modernas, con un tupido entramado de intereses, que dispara el coste político de cualquier reforma. Por ello, avanzar requiere claridad de objetivos y voluntad política de que la prioridad de la sanidad en la agenda pública se corresponda con la prioridad que tiene para la ciudadanía. Reto siempre difícil, pero más cuando las élites con gran peso social, clases medias y funcionariado del

Estado carecen de interés directo en mejorar el SNS y emprender reformas es un campo de minas político.

En España no faltan buenos análisis y propuestas para mejorar la sanidad pública y consolidarla como el mejor símbolo de la solidaridad colectiva y la cohesión social. Algunas, incluso cuentan con un amplio apoyo político, como las recomendaciones de la citada CRSE del Congreso tras la Covid-2019 o el Informe del Consejo Económico y Social de 2024¹⁰⁶. Es clamoroso sin embargo el déficit de implementación, la inacción política frente a los problemas de la sanidad, tanto a nivel nacional como autonómico.

La sanidad pública española es con razón la joya de la corona nuestro Estado de Bienestar, pero tiene problemas. Para mejorar, precisa reformas^{107 108} en su gobernanza y gestión, así como recursos adicionales. Por este orden o simultáneamente. El gran impulso para ello podría venir de la proclamación legal y operativa de la ciudadanía sanitaria común, como derecho cívico igual para todos, ligado a la condición de residencia, simplificando drásticamente la complejidad de la regulación actual de la cobertura sanitaria.

Como hemos ido viendo, el obstáculo para ello no está en la vinculación o no de la cobertura sanitaria pública a la acción protectora de la Seguridad Social; en primer lugar, porque ha sido la Seguridad Social la que ha configurado en la práctica la universalidad actual del SNS; en segundo lugar, porque hace tiempo que las leyes de la Seguridad Social consideran a la asistencia sanitaria como una

prestación universal y no contributiva. Por otro lado, siendo fundamental que el aseguramiento sanitario del SNS sea un derecho de ciudadanía común e igual para todos los españoles, la continuidad de su vinculación a la Seguridad Social, incluso con el difuso *statu quo* actual, ofrece un anclaje adicional en las competencias del Estado, lo que no es tema menor. También mantiene ventajas en aspectos prácticos de gran interés como son las incapacidades laborales por razones de salud (bajas médicas, etc.) y las relaciones de cooperación en servicios sanitarios (atención transfronteriza, por ejemplo) con otros estados miembros de la UE, casi todos ellos con sistemas sanitarios operados por su Seguridad Social.

Es una hipótesis razonable asumir que el mayor obstáculo para ordenar y simplificar la regulación legal de la cobertura sanitaria pública es la pervivencia del sistema desigual, injusto y disfuncional del aseguramiento sanitario especial de las Mutualidades de funcionarios del Estado, cuya continuidad carece de lógica alguna, especialmente tras el demoledor informe de la AIREF citado anteriormente. La proclamación legal formal de una ciudadanía sanitaria común e igual para todos, junto con un programa de reformas y recursos adicionales, emitiría un potente mensaje político en refuerzo de lo público, de cohesión y solidaridad social, en definitiva, de ciudadanía compartida y de calidad democrática.

41. Aunque modernamente por influencia del inglés se tiende a hablar de 'seguro de salud', se trata de un 'seguro de enfermedad' como lógicamente corresponde al riesgo que asegura. En francés y alemán se utilizan expresiones similares: "*Assurance Maladie Obligatoire*", "*Krankencasse*". En este texto usaremos "seguro de asistencia sanitaria" o "aseguramiento sanitario".
42. El texto completo del Mensaje Imperial se puede leer en: Papeles de Economía Española 1982; vol.12-13:117-118.
43. Blümel M, Spranger A, Achstetter K, Maresso A, Busse R. Germany: Health system review. *Health Systems in Transition, 2020*; 22(6): pp.i-273. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/6d80af7c-950d-4f25-8908-722042e43824/content>
44. Loi du 5 avril 1928 relative aux assurances sociales. *Journal Officiel de la République Française*
45. Ordonnances des 4 et 19 octobre 1945. *Journal Officiel*.
46. Ministère de la Santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapée. La fonction publique hospitalière. <https://sante.gouv.fr/professionnels/gerer-un-etablissement-de-sante-medico-social/fonction-publique-hospitaliere-607/article/la-fonction-publique-hospitaliere>
47. Or Z, Gandré C, Seppänen AV, Hernández-Quevedo C, Webb E, Michel M, Chevreur K. France: Health system review. *Health Systems in Transition, 2023*; 25(3): i-241. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/da4aead0-249f-4baa-b94d-1fbbcefd6088/content>
48. Beveridge, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942.
49. Gorsky M. The British National Health Service 1948-2008: A Review of the Historiography. *Social History of Medicine*.2008;21(3):437-60. Disponible en: <https://academic.oup.com/shm/article-lookup/doi/10.1093/shm/hkn064>
50. Anderson M, Pitchforth E, Edwards N, Alderwick H, McGuire A, Mossialos E. The United Kingdom: Health system review. *Health Systems in Transition, 2022*; 24(1): i-192. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/9c05fab0-2d28-4094-a79e-2b37f8684fc3/content>
51. de Belvis AG, Meregaglia M, Morsella A, Adduci A, Perilli A, Cascini F, Solipaca A, Fattore G, Ricciardi W, Maresso A, Scarpetti G. Italy: Health system review. *Health Systems in Transition, 2022*; 24(4): pp.i-203. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/07cc8a18-5dad-4260-b2a8-a3042d29bb6f/content>

52. Freire JM. Los antecedentes internos: del Seguro Obligatorio de Enfermedad a un Sistema Nacional de Salud imperfecto. *AMF* 2023; 19(4):184-191. <https://www.amf-semfyc.com/en/web/home-antigua/209JMF>- AMF.
53. Guillén, AM. La construcción Política del Sistema Sanitario Español: de la Postguerra a la Democracia. Ex-Libris Ed Madrid 2000. En la pág. pág. 66, se cita el documento del INP (1936) El Seguro de Enfermedad en el proyecto de Unificación de Seguros Sociales. [Madrid: Hojas Divulgadoras del INP, no. 490]
54. INP. unificación de Seguros Sociales. 1935. http://bvingsa.mspsi.es/bvingsa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001245
55. Guillen AM. La construcción Política del Sistema Sanitario Español: de la Postguerra a la Democracia. Madrid: Ex-Libris Ed; 2000. 239 p. En la pág. pág. 66, se cita el documento del INP (1936) El Seguro de Enfermedad en el proyecto de Unificación de Seguros Sociales. [Madrid: Hojas Divulgadoras del INP, no. 490].
56. Semashko NA. The Work of the Public Authorities in Soviet Russia. *The Communist Review*. 2023;4:2. <https://www.marxists.org/archive/semashko/1923/06/health.htm>
57. En la actualidad, generalizada la Tarjeta Individual Sanitaria en todo el SNS, “cupo” es la lista de personas adscritas a un médico de familia o pediatra. Antes de la TIS el ‘cupo’ era el número de cartillas de la Seguridad Social (en la práctica frecuentemente familias) que correspondían a un médico general, pero también a todos y cada uno de los médicos especialistas de asistencia ambulatoria.
58. DECRETO 252/1988, de 4 de octubre, por el que se implanta el uso de la tarjeta individual sanitaria, se regula la adscripción de facultativos, y se establece la edad que delimita la atención pediátrica, en el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza. https://www.euskadi.eus/contenidos/decreto/bopv198802344/es_def/
59. Ministerio de Sanidad. Resolución INSALUD 37/1989 y Circular INSALUD 18/1989 (29 de diciembre)
60. Freire Campo JM. Cobertura sanitaria y equidad en España. I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Volumen VIII: El impacto de las políticas sociales: educación, salud y vivienda, páginas 113-138. Madrid, Fundación Argentaria, 1993.
61. Del Rio F, Lores FX. Vida y milagro de la economía española: 1850-2019. Nada es Gratis Blog. 2024.. Disponible en: <https://nadaesgratis.es/admin/vida-y-milagro-de-la-economia-espanola-1850-2019>
62. Es interesante constatar como en la actualidad, 2025, las ASSS -Asistencia Sanitaria de la Seguridad- perviven en en los cartones-precinto de las medicinas financiadas por el SNS.
63. Ministerio de Trabajo. Libro Blanco de la Seguridad Social. Madrid: Subsecretaría de la Seguridad Social; 1977, 743 pp. Este informe es una referencia básica para conocer los datos de la asistencia sanitaria de la seguridad social, su evolución, contexto y retos a mediados de los años 70.
64. Durán López F, Rodríguez Sañudo F, Martín Valverde A. Evolución del derecho de la Seguridad Social. *Papeles de Economía Española-Seguridad Social*. 1982;(12-13):178-186
65. Ley 24/1972 de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del régimen general de la Seguridad Social. BOE número 149, de 22 de julio de 1972.
66. El sistema MIR (médicos internos y residentes) es el estándar internacional de formación de médicos especialistas, caracterizado por un contrato de trabajo durante unos 3-5 años con supervisión decreciente y asunción progresiva de autonomía profesional. De origen norteamericano, la Seguridad Social introdujo el sistema MIR en sus hospitales a mediados de los años 60.
67. Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. BOE. 18/11/1978; (276):26.246-26249.
68. CE. Artículo 43. 1. “Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”.
69. Suarez Gonzalez F. La Seguridad Social y la Constitución de 1978. *Papeles de Economía Española. Seguridad Social*. 1982;12-13:119-129.
70. Ver: Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Ley 24/1997 de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. 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.
71. Freire Campo, JM. Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España. *DS: Derecho y Salud*. 2007;15(Extra 2):41-60. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2349374.pdf>
72. Sevilla F. La universalización de la atención sanitaria. *Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social*, Fundación Alternativas, n° 86, 2006, pp. 21-25. <https://fundacio>

- nalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/xmlimport-AswPjC.pdf
73. García García FJ. El SNS: de la cobertura laboral hacia la cobertura universal por ciudadanía. GAPS. 9 de marzo de 2023;2:1-29. <https://revistas.uned.es/index.php/GAPS/article/view/37108>
 74. Real Decreto 1682/1987, de 30 de diciembre, por el que se amplía la acción protectora de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria. BOE núm 313, de 31 de diciembre de 1987
 75. Gobierno Vasco. Decreto 26/1988 del 16 de Febrero por el que se reconoce el derecho a la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza, en la Comunidad Autónoma del País Vasco a quienes carezcan de los suficientes recursos económicos y no estén protegidos por el sistema Seguridad Social. BOPV no. 37, 24/2/88. https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/decreto/bopv198800401/es_def/
 76. Freire JM. «La atención primaria de la salud y los hospitales en el Sistema Nacional de Salud». En: Navarro V. Estado de bienestar en España. Barcelona: Tecnos UPF; 2004. p. 239-90.
 77. Gobierno Vasco. Decreto 252/1988, de 4 de octubre, por el que se implanta el uso de la tarjeta individual sanitaria, se regula la adscripción de facultativos, y se establece la edad que delimita la atención pediátrica, en el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza. https://www.euskadi.eus/contenidos/decreto/bopv198802344/es_def/
 78. Ministerio de Sanidad. Resolución INSALUD 37/1989 y Circular INSALUD 18/1989 (29 de diciembre)
 79. Freire Campo JM. Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España. Extraordinario Foro SESPAS-AJS. Derecho y Salud. 2007;15 (Extra-2):41-59. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2349374>
 80. Rodríguez-Vigil Rubio JL. Integración o desmoronamiento: crisis y alternativas del SNS español. Fundación Alfonso Martín Escudero. Thomson Civitas; 2008. 502 p. (pág. 182)
 81. Beltrán Aguirre JL. La universalización de la asistencia sanitaria operada por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, de salud pública: tardío e insuficiente cumplimiento del mandato ínsito en el artículo 43 de la Constitución. Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 9, 2012, (BIB 2012\67)
 82. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE núm. 98, de 24/04/2012. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5403>
 83. STC 139/2016) del art. 1.1 del RDL 16/2012.
 84. Con anterioridad al RDL 16/2012 las dos vías de acceso a la cobertura del SNS eran (1) a través de la Seguridad Social, como titular o beneficiario, o (2) vía el RD 1088/89 para las personas sin recursos y vinculación con la Seguridad Social. No había, por tanto, cobertura universal de ciudadanía.
 85. Medicos Del Mundo. Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo. Abril 2014. 72 pp. <https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/2014/04/2014-Dos-anos-de-reforma-sanitaria-mas-vidas-humanas-en-riesgo.pdf>
 86. Cimas M, Gullon P, Aguilera E, Meyer S, Freire JM, Perez-Gomez B. Healthcare coverage for undocumented migrants in Spain: Regional differences after Royal Decree Law 16/2012. Health Policy. e 2016;120(4):384-95.
 87. STC 137/2017 de 16 de noviembre RTC 2017, 134. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-15179>
 88. Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018.
 89. Ministerio de Sanidad. Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto. https://www.sanidad.gob.es/normativa/docs/25.07.12_CPP_RD_reglamento_acceso_SNS.pdf
 90. Yo Sí Sanidad Universal. Informe acerca de la trasposición y aplicación del RDL 7/2018 a nivel autonómico entre 2018 y 2022. Noviembre de 2022. https://yosisanidaduniversal.net/media/pages/materiales/informes/informe-derecho-asistencia-sanitaria-comunidades-autonomas/92129742-1669586894/resumen_ejecutivo_digital_con-anexos.pdf
 91. Ministerio de Sanidad. Resolución de 20 de junio de 2019 de la SG de Cartera Básica del SNS y Farmacia. https://www.sanidad.gob.es/profesionales/prestacionesSanitarias/CarteraDeServicios/ContenidoCS/docs/Recomen_proc_personas_extranjeras.pdf
 92. Congreso de los Diputados. Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. Conclusiones, Sanidad y Salud Pública. Julio 2020. https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Aprobacion_Pleno.pdf
 93. Congreso de los Diputados. BOCG, núm. 21/1, 24 de mayo de 2025. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-21-1.PDF
 94. Congreso de los Diputados. Proyectos de Ley. 121/000021. https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121/000021

95. OECD (2025), Health at a Glance 2025: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8f9e3f98-en>.OCDE.
96. Funcionarios civiles, MUFACE, Ley 29/1975, de 27 de junio; funcionarios judiciales, MUGEJU, Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de junio; Militares, ISFAS, ley 28/1975, 27 de junio.
97. AIREF. Estudio sobre el mutualismo administrativo. 24 marzo 2025. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-sobre-el-mutualismo-administrativo/>
98. Urbanos-Garrido R, González López-Valcárcel B. El modelo MUFACE: un anacronismo contrario a la equidad ciudadana y la congruencia normativa del SNS. *J Healthc Qual Res.* 2025;40(3). <http://www.elsevier.es/es-revista-journal-healthcare-quality-research-257-articulo-el-modelo-muface-un-anacronismo-S2603647925000326>
99. LGS1986. Disposición Final Segunda. 1. (sistemas públicos de cobertura sanitaria integrados en el SNS) y Disposición Final Tercera 2. “El Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios interesados, dispondrá que los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Mutuas de Accidentes, Mutualidades e Instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, puedan ser objeto de integración en el Sistema Nacional de Salud, siempre que reúnan las condiciones y requisitos mínimos.”
100. Freire JM. El mutualismo sanitario de funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS) y la sanidad pública. *Argumentos Progresistas* [Internet]. noviembre de 2025;(63). Disponible en: <https://argumentosprogresistas.org/ap6304/>
101. Repullo Labrador JR. Mutualismo administrativo: el debate que ya no puede seguir ignorándose. *Gaceta Sanitaria* 39 (2025) 102492. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2025.102492>
102. Ministerio de Sanidad. Evaluación de la sanidad privada en el sistema sanitario de España [Internet]. Madrid; 2025 p.138. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/docs/20251209_Informe_Sanidad_Privada.pdf
103. Barómetro Sanitario 2025. Primera oleada (abril de 2025). Estudio núm. 3509. https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/Barom_Sanit_2025/BS_2025_1a_oleada/es3509mar.pdf
104. Stroppe AK. Left behind in a public services wasteland? On the accessibility of public services and political trust. *Political Geography*.2023;105:102905. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629823000835>
105. Plsek PE, Greenhalgh T. The challenge of complexity in health care. *BMJ.* 2001;323(7313):625-8. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1121189/>
106. Consejo Económico y Social. El sistema sanitario: situación actual y perspectivas para el futuro. Madrid: CES; 2024. 298 p. (Colección informes / CES. https://www.ces.es/documents/10180/5299170/INF_012024.pdf
107. Repullo JR, Freire JM. Implementando estrategias para mejorar el gobierno institucional del Sistema Nacional de Salud. *Gaceta Sanitaria.* 2016;30(Extra-1):3-8. Disponible en: <https://www.gacetasanitaria.org/es-implementando-estrategias-mejorar-el-gobierno-articulo-S021391116300620>
108. Congreso de los Diputados. Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. Conclusiones, Sanidad y Salud Pública. Julio 2020. https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Aprobacion_Pleno.pdf

II

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

3

El sistema contributivo y el sistema asistencial en la seguridad social

por JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA

1. CONFORMACIÓN Y MODELO

Los sistemas de Seguridad Social constituyen el principal instrumento en la conformación del estado de bienestar. Se han configurado como una opción democrática que se han dado las sociedades europeas y, por supuesto, la española, en cuya construcción llevamos más de 100 años y que constituye el centro neurálgico de nuestro estado de bienestar, hasta tal punto que nuestras sociedades no serían reconocibles sin el sistema de protección social que tenemos. En definitiva, llevamos nuestra seguridad social en el ADN individual y colectivo.

La conformación histórica referida al sistema español se ha venido realizando en torno a la configuración de un modelo de carácter profesional-contributivo que otorgaba mecanismos de protección, sucesivamente, a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, cualquiera que fuera su actividad productiva.

Este modelo fue recepcionado por nuestra Constitución (artículo 41) que, a su vez, mandata a los poderes públicos que completen su configuración, por un lado, creando mecanismos de protección para todos los ciudadanos en estados de necesidad; y, por otro, configurando un mecanismo de protección de carácter voluntario y complementario.

Teniendo como espacio central el pilar contributivo (segundo pilar), el desarrollo constitucional procedió a completar sus mandatos mediante la creación de las prestaciones no contributivas (Ley 26/1990, de 20 diciembre), que constitu-

yen el primer pilar, y la protección complementaria a través de distintas fórmulas, con o sin ánimo de lucro (Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado), singularmente los planes y fondos de pensiones (Ley 8/1987, 8 de junio), que constituyen el tercer pilar.

De esta forma y siguiendo el modelo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), nuestro sistema se constituye como un modelo multipilar donde conviven armónicamente los tres pilares referidos. Es conveniente destacar que los pilares contributivo y no contributivo tienen carácter público y obligatorio, así como la garantía del Estado y se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. Su conformación normativa se encuentra en el Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (TRLGSS) aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (que trae su origen de la primera ley de seguridad social aprobada por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social), y que constituye expresión de la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social” (CE, art 149.1.17ª).

2. PILAR CONTRIBUTIVO

El pilar central del sistema es de carácter contributivo e integra a los trabajadores por cuenta ajena, por cuenta propia y

asimilados, a través de los denominados régimen general y regímenes especiales. En esencia, constituye un pilar basado en el sistema de reparto y, por tanto, en la solidaridad en sus múltiples formas, desde la solidaridad intergeneracional, la solidaridad interterritorial, hasta la solidaridad de colectivos y la solidaridad entre individuos. Igualmente, el sistema constituye un factor esencial de redistribución de la riqueza y permite incorporar la perspectiva de género. Igualmente, se fija un contenido protector que otorga prestaciones proporcionales y sustitutorias de los salarios o rentas que se dejan de percibir. De esta forma, se establece como elemento identificador una relación entre el salario, la cotización del trabajador y la prestación. Si bien es un sistema que tradicionalmente se ha financiado a través de las cotizaciones de trabajadores y empresarios, cada vez es más frecuente y exigible la participación del Estado para enfrentar los retos presentes y futuros.

Partiendo de un espacio de protección clásico, en línea con el convenio núm. 102 de la OIT (norma mínima), el ámbito protector incluía: la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo; las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad y posteriormente paternidad y ambas integradas hoy en la protección por nacimiento y cuidado de menor; incapacidad permanente; jubilación; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial,

y por muerte y supervivencia, que incorporan, pensión de viudedad; prestación temporal de viudedad; pensión de orfandad; prestación de orfandad; pensión en favor de familiares; subsidio en favor de familiares; auxilio por defunción; indemnización en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Junto a ellas, se han incorporado sucesivamente la protección del riesgo durante el embarazo y la lactancia natural; el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante; el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; así como la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Todo ello recogido hoy en el artículo 42 TRLGSS.

3. PILAR ASISTENCIAL

Como hemos dicho, a partir de 1990 con la incorporación de la protección no contributiva, nuestro sistema de carácter contributivo pasó a ser un sistema de carácter mixto o dual. También podríamos decir que empezamos a configurar un sistema multipilar.

El mandato constitucional toma forma al crearse un mecanismo de protección para todos los ciudadanos en estado de necesidad. Este derecho universal exigía carecer de rentas y el estado de necesidad se cristalizaba a través de una serie de situaciones prestablecidas, hoy ordenadas en el Título VI del TRLGSS, que integra la protección no contributiva de la jubilación, la incapacidad y las presta-

ciones familiares que abarcan distintos tipos de prestaciones.

Este sistema novedoso en su momento y claramente insuficiente, con el paso del tiempo generó que las lagunas protectoras de carácter asistencial se vieran completando a través de mecanismos variados, singularmente rentas básicas o mínimas, a través del elemento competencial de las comunidades autónomas (CE art.148.1. 20^a). De forma indirecta, también contribuyeron a cubrir las lagunas protectoras las ampliaciones del espacio asistencial de la protección por desempleo, convirtiendo este mecanismo en un inapropiado instrumento de lucha contra la pobreza.

Ha sido en el reciente proceso reformador cuando el pilar no contributivo ha completado su círculo con la creación del Ingreso Mínimo Vital (en consonancia con el Pilar Europeo de Derechos Sociales) como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. La creación del IMV (Real Decreto-ley 20/2020, como respuesta a la pobreza agravada por la pandemia de COVID-19, consolidado en la Ley 19/2021) ha provocado la reordenación de los mecanismos referidos, tanto en el espacio de las comunidades autónomas, como en la cobertura del desempleo asistencial.

4. LOS RETOS DEL SISTEMA Y EL PROCESO REFORMADOR

La Seguridad Social está en permanente adaptación a través de reformas presentes y futuras, siendo múltiples sus retos. Junto al impacto del factor demográfico y la llegada de las generaciones de los conocidos baby boomers, se hace referencia al factor económico, en el sentido de que el sistema productivo y todas sus derivaciones están sufriendo las consecuencias de todo un conjunto de fenómenos de distinta naturaleza y de carácter global, siendo de especial relieve las transformaciones basadas en el proceso de digitalización, la inteligencia artificial y la robótica o el nuevo papel del trabajo autónomo, entre otros factores.

Dos elementos son destacables en el proceso reformador que han caracterizado, aunque no siempre, las medidas adoptadas. Por un lado, la vinculación y soporte con el pacto político a través de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, que alcanza su trigésimo aniversario (emitidas en 1996, 2003, 2011 y 2020, hasta la fecha) y que ha sido garantía y piedra angular del proceso reformador. Por otro, el diálogo social que ha propiciado sucesivos acuerdos de concertación social de gran calado (1996, 2001, 2006, 2011, así como la sucesión de cuatro acuerdos alcanzados en el último periodo 2021-2024), propiciando estabilidad al proceso.

Por su intensidad, es destacable el periodo reformador iniciado en 2011-salvando la adopción de medidas no pacta-

das, fundamentalmente, en el año 2013- y completado en el periodo 2021-2024, que no solo se caracteriza por su construcción sobre el pacto político (Pacto de Toledo) y el diálogo y acuerdo social con los interlocutores sociales, sino que, especialmente las acciones del último periodo, se recogen como uno de los componentes más destacados del Plan de recuperación, transformación y resiliencia que había de guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU. Así, dentro del componente 30 se reúnen un conjunto de reformas del sistema de pensiones que dan cumplimiento a las principales Recomendaciones del Pacto de Toledo (2020) y que, apoyadas en los acuerdos de concertación, se plasman en un conjunto normativo en distintas fases. En contraste con lo anterior, como se ha mencionado, tuvo lugar el proceso reformador del 2013 efectuado al margen del consenso político y social, singularmente la reforma de la revalorización de las pensiones mediante la creación de un índice al margen del IPC, que tuvo una limitada aplicación, y el factor de sostenibilidad que nunca fue aplicado.

El proceso reformador, sin precedentes en su contenido y caracterización, tiene varios espacios de concreción. Las reformas afectan a los tres pilares del sistema, a saber:

- el pilar no contributivo se completa con la creación del Ingreso Mínimo Vital,
 - el tercer pilar de carácter complementario se reordena, por un lado, con la potenciación de los planes de pensiones de empleo, incluyendo ahora los planes simplificados, abarcando más colectivos y basándolos en la negociación colectiva con la intención de integrarlos en la estructuración del segundo pilar contributivo (que quizás debió hacerse con carácter obligatorio) y reordenando los planes individuales de pensiones hacia fórmulas de ahorro;
 - respecto al segundo pilar contributivo, se procede a la reconfiguración parcial de la estructura protectora, especialmente y como veremos de la jubilación en sus distintas dimensiones.
- En términos de sistema, las reformas tienen también un excepcional alcance; así:
- se incorpora la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización conforme a la tasa de variación interanual del IPC (art. 58).
 - igualmente, adquieren relevancia las acciones destinadas a la reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas (art. 60 y DA 37). No obstante, no hemos encontrado la fórmula de compatibilidad de las referidas acciones con la normativa de la UE en la interpretación dada por el TJUE que, en su reciente STJUE de

15 de mayo de 2025, vuelve a declarar como injustificada la diferencia de trato para los hombres en la regulación vigente, lo que exige nuevos cambios en su regulación o aplicación para corregirlo.

- se evoluciona considerablemente en la separación de fuentes de financiación, concretando los espacios de garantía del Estado (DA. 32).
- por primera vez se produce una adecuación y creación de nuevas fuentes de financiación; así, la elevación de los topes de cotización, la creación de una cotización solidaria, la conformación ex novo de un sistema de cotización para los trabajadores autónomos basado en los ingresos reales, o la creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (art. 127 bis) para sustituir al impuesto, y nunca aplicado, factor de sostenibilidad.
- Finalmente, un elemento fundamental en el proceso reformista es el equilibrio en la distribución de responsabilidades generacionales. Si bien algunas reformas se han centrado en los jóvenes – la cotización por las prácticas no remuneradas, TRLGSS, DA. 52ª- constituyen una asignatura pendiente.

Como se ha anunciado y veremos seguidamente, de los tres grandes bloques de pensiones (incapacidad permanente, jubilación y muerte y supervivencia),

el proceso reformista ha sido muy desigual y se ha centrado básicamente en la jubilación. Ciertamente la pensión de viudedad ha evolucionado en su configuración y alcance, pero su estructura sigue estando alejada de la conformación social sobre la que opera. Igualmente, una insuficiente protección integral de la orfandad, prestaciones asistenciales que deberían estar en la esfera no contributiva, así como mecanismos indemnizatorios más propios del seguro privado. Respecto a la incapacidad permanente, los intentos reformadores han sido fallidos y su estructura y sistema de calificación profesional están bastante alejados de la ordenación del mercado laboral. Es pues necesario un replanteamiento en este ámbito.

5. EL SISTEMA DE JUBILACIONES: TIPOLOGÍAS Y REFORMAS

De todos los riesgos cubiertos por la Seguridad Social, el más importante, con mucho, es el de vejez, que constituye la médula espinal de cualquier sistema de protección social. Y ello, porque se trata de una contingencia caracterizada por la frecuencia de su cristalización, al constituir el término previsible y normal, por frecuente, de la vida profesional del individuo, de ahí la importante dependencia de las estructuras demográficas de cada país y de los fenómenos que inciden sobre aquéllas. La característica referida viene agravada por el éxito que supone el progresivo aumento de la esperanza de

vida de la población, lo que deriva en el creciente disfrute temporal de la pensión.

Junto con la protección de los accidentes de trabajo (1900), la protección de la vejez (jubilación) fue uno de los primeros espacios de protección en nuestra historia (1919). Desde entonces se ha ido evolucionando hasta nuestros días.

La jubilación ha sido la contingencia que mayores y más variadas reformas ha sufrido a lo largo de los tiempos. Primero porque, como ya hemos dicho, constituye la médula espinal o el centro de gravedad de cualquier sistema de pensiones. En segundo lugar, por los dos núcleos de tensión que recibe, a saber, la elevación de la esperanza de vida y el denominado factor demográfico; así como, las transformaciones del sistema productivo y su reflejo en el mercado laboral e incidencia en la trayectoria laboral de cada trabajador.

El régimen jurídico de la jubilación se encuentra básicamente regulado en los arts. 204 y siguientes del TRLGSS que se aplican, en principio, al Régimen General pero que proyectan sus efectos sobre el conjunto del sistema, por vía de remisión o de supletoriedad.

Partiendo de la figura universal, de una jubilación a una edad fija o variable de carácter voluntario, hoy fijada a los 65 o 67 dependiendo del tiempo de cotización, a lo largo del tiempo han ido surgiendo una amplia tipología de jubilaciones con distintas finalidades.

Así, la jubilación ordinaria a una edad anticipada como respuesta a la realización de trabajos, especialmente

peligrosos, penosos, o a la actividad que se desarrolla o la condición del trabajador (TRLGSS art. 206). Esta jubilación que, en principio, se aplicaba a trabajos especialmente duros (minería, trabajadores del mar, ferroviarios...), lo que dificulta su aplicación con perspectiva de género – asignatura pendiente-, ha ido extendiéndose a colectivos con especiales singularidades (personal de vuelo de trabajo aéreo, bomberos, miembros del cuerpo de la Ertzaintza. policías locales al servicio de entidades de la administración local, mossos d'esquadra y policía de Navarra) y a trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 65 % o al 45% con efecto sobre la esperanza de vida. El elemento característico está en que la edad de jubilación se reduce en función del número de años trabajados en la actividad correspondiente, sin que se produzca una disminución de la pensión, que es la regla general de las jubilaciones anticipadas (TRLGSS arts. 206 y 206 bis, con desarrollo en Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, que regula el procedimiento).

La respuesta del sistema ante las transformaciones del sistema productivo y sus correspondientes impactos se ha venido realizando a través de las que hemos denominado jubilaciones anticipadas involuntarias, que traen su origen en las circunstancias delimitadas que provocan la expulsión del trabajador a una edad temprana y motivada por las causas referidas. Estas jubilaciones se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 40/2007 y han sufrido

distintas transformaciones hasta la ordenación vigente contenida en el artículo 207 TRLGSS, que permite la jubilación cuatro años antes de las edades ordinarias, siempre por causas tasadas y con aplicación de coeficientes reductores de la pensión que soporta el trabajador.

Junto a la jubilación anticipada involuntaria, la reforma operada por la ley 27/2011, una de las reformas de mayor impacto, incorporó por primera vez a nuestro ordenamiento jurídico una jubilación universal de carácter voluntario con posibilidad de anticipar el acceso hasta dos años antes de la edad de jubilación ordinaria y con la aplicación de coeficientes reductores de la pensión.

Ambas jubilaciones anticipadas han sido reordenadas en la reforma operada por la Ley 21/2021 de 28 de diciembre, con la finalidad de aproximar la edad real y la edad legal de jubilación.

La configuración de una jubilación parcial a una edad temprana y vinculada al mantenimiento de un trabajo también a tiempo parcial tomó auge a partir de los años 80 del siglo pasado. Esta idea abrió tres tipos de jubilación, una jubilación parcial antes de la edad ordinaria vinculada a la incorporación obligatoria de un trabajador a través de un contrato de relevo (con vocación fracasada de fomento del empleo); otra jubilación parcial que se puede ejercitar a partir de las edades ordinarias de jubilación sin ninguna otra exigencia; y, por último, una tercera, que permite la reincorporación del jubilado a la vida activa a tiempo parcial (jubilación flexible). La primera

figura, que siempre fue extremadamente conflictiva, no dio grandes resultados; como veremos, hoy ha sido reelaborada, buscando una aplicación más efectiva. La segunda, la simple jubilación parcial, tuvo también escaso impacto.

La idea fomentada por la Unión Europea de permanecer voluntariamente en activo más allá de la edad de jubilación provocó que nuestro sistema creara la que denominamos jubilación demorada. Sin perjuicio de las reformas actuales, el objetivo de esta figura era premiar al trabajador, en términos de incremento de la pensión por cada año que el trabajador permaneciera en activo a partir de la correspondiente edad de jubilación. El problema de esta figura es que se aplica en un mercado laboral acostumbrado a la expulsión de los trabajadores a una edad temprana, y, sobre todo, carente de cualquier política de empleo destinada a los trabajadores de mayor edad.

Con la finalidad de facilitar el envejecimiento activo mediante la mayor compatibilidad entre pensión y trabajo, se creó la jubilación activa, introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y posteriormente desarrollada por el Real Decreto-ley 5/2013, que regula el acceso a esta modalidad para quienes han alcanzado la edad ordinaria de jubilación y tienen derecho al 100 % de la pensión. Su configuración fue restrictiva y con múltiples colectivos privilegiados.

Otra figura extremadamente conflictiva incorporada al Estatuto de los Trabajadores de 1980, DA 5ª, fue la denominada jubilación forzosa establecida en conve-

nio colectivo, esto es, la posibilidad de que el empresario extinga el contrato de trabajo al cumplir la edad de jubilación u otra más elevada. Esta figura, por su complejidad, conflictividad y su utilización con finalidad estrictamente empresarial, ha entrado y salido del ordenamiento jurídico hasta llegar a su configuración actual (D.A.10ª ET) donde la edad se fija en los 68 años y se vincula a políticas de empleo, en ocasiones enlazadas con medidas que pretenden superar la segregación ocupacional por género.

La imagen de la regulación actual de la jubilación en sus aspectos esenciales viene conformada por las innovaciones incorporadas en la reforma del 2011 y, posteriormente, por las del período 2021-24. La principal innovación del 2011 que, de la mano de la Unión Europea, se incorporó a la práctica totalidad de los estados miembros vinculada al factor demográfico, fue la elevación de la edad de jubilación ordinaria, aplicada en un largo periodo transitorio que finalizará en 2027. A partir de este momento y dependiendo del esfuerzo contributivo (más o menos de 38 años y seis meses de cotización) la edad de jubilación será de 65 o 67 años. Igualmente se elevó el número de años para alcanzar el 100 × 100 de la pensión hasta los 37 años y se modificó el cálculo de la base reguladora, situándose en el promedio de los últimos 25 años de cotización.

El segundo espacio temporal de las reordenaciones de la jubilación ha sido el periodo 2021-24, especialmente las reformas incorporadas por el Real Decreto ley

11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, que se conecta con la Recomendación 12 del Pacto de Toledo y el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones de 31 de julio de 2024. Los núcleos centrales de la reforma son la reordenación de la jubilación parcial y la complementación de la jubilación demorada y la jubilación activa, para crear un nuevo modelo de compatibilidad jubilación-trabajo.

Un primer rasgo estructural es que hemos pasado de la incompatibilidad entre la jubilación demorada y la jubilación activa, a una fórmula de acoplamiento total. Sin perjuicio de otras consideraciones, podría decirse que, a partir de ahora, la única puerta de entrada a la jubilación activa se encuentra en la jubilación demorada, hasta el punto de que el porcentaje de compatibilidad entre trabajo y pensión (jubilación activa) está en función de los años de permanencia en activo después de la edad de jubilación (jubilación demorada). Esto significa que, primero, hay que acceder a la jubilación demorada al menos un año después de la edad que corresponda, y después, si es el caso, solicitar la jubilación activa, esto es, la compatibilidad entre la jubilación (demorada) y el nuevo trabajo. Aquí entran en juego los niveles porcentuales de compatibilidad ligados al tiempo de retraso en el acceso a la jubilación demorada.

Consecuencia de los anterior es que hemos pasado de un modelo restrictivo y privilegiado de jubilación activa (solo

los que tenían el 100 por 100 de la pensión, en base a su tiempo de cotización) a un modelo universal abierto a todos los trabajadores que accedan a la pensión de jubilación. La necesaria universalización de la jubilación activa exigía reconducir su configuración jurídica para convertirse en un instrumento al servicio de todos los que accedan a la jubilación (15 años de cotización).

Todo lo anterior significa que la jubilación activa ya no es un tipo de jubilación, sino un régimen de compatibilidad.

El último rasgo y seguramente el más importante, es de naturaleza conceptual. La reforma rompe definitivamente con el viejo modelo del efecto sustitutorio de la pensión y la incompatibilidad jubilación/trabajo, despojándose de construcciones dogmáticas y anacrónicas, y modernizando su estructura a los nuevos tiempos y modelos para facilitar el envejecimiento activo. El escalonamiento temporal en la compatibilidad posiblemente sea el primer paso hacia la construcción de un nuevo modelo.

4

La acción protectora de la *seguridad social* y las *prestaciones* *temporales*

por CARLOS BRAVO FERNÁNDEZ

1. INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social se configura como un mecanismo jurídico e institucional destinado a proteger a las personas frente a contingencias predeterminadas que provocan una pérdida o disminución de ingresos. Entre los instrumentos que integran su acción protectora, existen prestaciones cuya duración es indefinida y otras de duración tasada, que podemos denominar temporales, cuya finalidad más frecuente es sustituir los rendimientos del trabajo durante períodos de incapacidad o suspensión de la actividad laboral.

No existe un bloque autónomo de prestaciones temporales identificado como tal. Se trata de las prestaciones económicas de Seguridad Social cuya duración está tasada y que no otorgan un derecho vitalicio como la jubilación o la viudedad ordinarias.

Muchas de las prestaciones temporales protegen frente a situaciones reversibles, en las que la pérdida de rentas es temporal y existe expectativa de reincorporación al empleo, sin que se haya producido la pérdida definitiva de la capacidad de trabajo o de lograr medios de subsistencia.

Sus notas características son, por tanto: la temporalidad; su carácter sustitutorio de rentas; en algunos casos son de responsabilidad compartida entre el Estado, la empresa y la persona trabajadora, como en la incapacidad temporal; mayoritariamente contributivas o derivadas de contributivas; con obligación

de acreditar la situación que es causa del acceso a la prestación; ...

El sistema de Seguridad Social en España contempla distintas prestaciones temporales integradas en su acción protectora. Me detendré especialmente en la incapacidad temporal señalando, además, otras significativas y algún rasgo relevante en la actualidad:

2. Incapacidad temporal (IT)

Es la prestación que protege la pérdida de rentas derivada de una enfermedad común, profesional o accidente, sea laboral o no. Cumple una función crucial en la estabilidad económica de la persona enferma y evita la desprotección durante el proceso de recuperación.

La negociación colectiva ha incorporado, con frecuencia, complementos de la prestación económica por incapacidad temporal, a cargo del empleador.

Es una prestación que, si bien no de forma detallada o profunda, ha sido objeto de atención en las sucesivas recomendaciones del Pacto de Toledo, generalmente dirigidas hacia la necesidad de mejorar su gestión y garantizar su adecuado control, desde el mismo sistema de Seguridad Social (1995, Recomendación 13^a); reforzando las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación y los servicios autonómicos de salud (2003, Recomendación 8^a y 2011, Recomendación 8^a); finalmente, proponiendo la creación de una Agencia de la Seguridad Social (2020, Recomendación 8^a).

Sin embargo, es una de las prestaciones sobre las que se ha producido

un mayor debate a lo largo del tiempo. En la actualidad, debe mencionarse un dato evidente: el número de procesos de IT ha crecido notablemente, hasta superar los 9 millones anuales, y el gasto en prestaciones también, superando en 2024 los 16.000 millones de euros y probablemente por encima de esa cifra en 2025. Sin embargo, estos datos, reales, son abordados de manera bien distinta según quién protagoniza el análisis.

Desde posiciones empresariales se viene utilizando el término “absentismo” para englobar cualquier ausencia del trabajo, sea justificada por las autoridades sanitarias como la incapacidad temporal, derivada de un derecho reconocido (vacaciones, permisos reglados, ...), o injustificada (marginal y con posible respuesta disciplinaria, en cualquier caso). Se ven apoyadas estas tesis por una campaña activa desde algunas Mutuas de la Seguridad Social (no olvidemos su curiosa naturaleza de asociaciones de empresarios que se financian exclusivamente con cotizaciones a la Seguridad Social y se dedican a atender prestaciones de esta, económicas o sanitarias) y asociaciones empresariales que preparan informes sobredimensionados de evaluación del impacto de la incapacidad temporal, incluyendo conceptos como lucro cesante, pérdidas de productividad, ...

Sin embargo, la primera pregunta que hay que responder es si tenemos los procesos de IT que se corresponden con el número de personas afiliadas (con fuerte crecimiento en los últimos años). Con una población trabajadora con me-

dia de edad creciente, por razones de evolución demográfica. Y, finalmente, con una afectación relevante de las políticas de austeridad extrema con la que se abordó la doble crisis financiera e inmobiliaria que padeció España entre 2008 y 2012, que impactaron de forma relevante en la dotación y capacidad de los servicios públicos, en lo que aquí interesa, centrado en el impacto en la atención sanitaria con incremento de tiempos de respuesta y listas de espera.

Junto a ello, la creciente incidencia de patologías de salud mental, con carácter general pero singularmente en la población joven, y la mejorable respuesta terapéutica, más allá de la farmacológica, del sistema público de salud.

También es relevante abordar con qué medios públicos se desarrollan los mecanismos de seguimiento y control de los procesos, con una plantilla de inspectores médicos de Seguridad Social menguante y un debate permanente sobre si los controles ejercidos por las Mutuas de la Seguridad Social responden a criterios estrictamente clínicos o se ven afectados por su naturaleza de asociaciones de empresarios a la hora de abordar el control de la IT. Debates que cambiar sustancialmente si se modificara su naturaleza jurídica y se integraran como entidades gestoras de la Seguridad Social, siendo dirigidas por responsables públicos y sujetas a criterios de gestión de la Seguridad Social. Hoy son entidades colaboradoras, que deberían regirse por esos criterios, pero no siempre es así.

Otra cuestión central para abordar es el subregistro crónico de las enfermedades profesionales. Se califica correctamente, en general, el accidente de trabajo, pero no así, las enfermedades profesionales o derivadas del trabajo que son, sistemáticamente, derivadas a los servicios públicos de salud, en lugar de ser atendidas desde las Mutuas de la Seguridad Social.

En el marco de la concertación social se ha abordado, no obstante cómo desarrollar las referencias genéricas derivadas de las sucesivas recomendaciones del Pacto de Toledo, alcanzando acuerdos de interés entre empresarios, sindicatos y Gobierno, como el que prevé la suscripción de convenios entre el sistema sanitario de cada comunidad autónoma con la Seguridad Social (INSS) y las mutuas que operan en ese territorio, para utilizar los recursos disponibles de estas, a requerimiento y bajo el control del profesional del servicio público de salud, para adelantar, cuando fuera preciso, pruebas diagnósticas, tratamientos de rehabilitación o cirugías. Se han firmado ya 3 convenios en 2025 con otras tantas comunidades autónomas, en un proceso que debe acelerarse y poder evaluar su impacto.

3. PRESTACIÓN POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR

Sustituye a las antiguas prestaciones de maternidad y paternidad. Permite el descanso laboral tras el nacimiento, adop-

ción o acogimiento de un hijo y refuerza la conciliación familiar y laboral, apostando por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el acceso a los cuidados. De hecho, en la actualidad se mantiene una situación de un número algo mayor de hombres que de mujeres accediendo a esta prestación, como consecuencia de la aún superior tasa de empleo de aquellos respecto de ellas.

4. RIESGO DURANTE EL EMBARAZO O LA LACTANCIA NATURAL

Protege a las trabajadoras cuando el desempeño de su actividad puede afectar a su salud o la del hijo, integrando una dimensión preventiva y de salud laboral dentro de la acción protectora.

5. PRESTACIÓN POR DESEMPLEO CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

Amparan la pérdida involuntaria y temporal del empleo. Los subsidios derivan normalmente de una extinción previa de la prestación contributiva, aunque la última reforma de la protección asistencial por desempleo ha ampliado el perímetro de estos y, de forma distinta pero comparable a la de las pensiones, se han favorecido mecanismos de compatibilidad entre la percepción de la prestación y la aceptación de un empleo.

Es pronto aún, pero es necesario evaluarlos para determinar su utilidad o ne-

cesidad de corrección, especialmente en el caso del denominado Complemento para el Apoyo al Empleo, de regulación improvisada y dudosa eficacia en términos de equidad y efectividad.

6. PRESTACIÓN POR CUIDADO DE MENORES CON ENFERMEDAD GRAVE

Permite reducir la jornada laboral y percibir una compensación económica proporcional.

Su finalidad es favorecer la conciliación familiar en casos excepcionales de enfermedad infantil grave o crónica.

Es una prestación necesaria y, relativamente, de nuevo cuño, aunque ya tiene unos años de historia. Lo que tiene menos justificación es que se gestionen desde las Mutuas de la Seguridad Social, al no tener nada que ver con contingencias profesionales, en un intento, comprensible, de hacerles asumir nuevas obligaciones, pero poco coherente con el diseño del sistema y la naturaleza jurídica de las Mutuas.

7. SIN ÁNIMO EXHAUSTIVO, OTRAS PRESTACIONES TEMPORALES O A TANTO ALZADO

Son las derivadas de muerte y supervivencia de carácter temporal, en favor de familiares, auxilio por defunción, indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes o, entre otras, las indemnizaciones a tanto alzado por

muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Por ejemplo, la denominada prestación temporal de viudedad, de dos años de duración cuando no se accede a la pensión de viudedad por insuficiencia de requisitos del cónyuge o pareja de hecho.

Subsidios por desempleo, ayudas por nacimiento o adopción de pago único, o complementos temporales, que se conceden por períodos tasados de tiempo y cesan al cumplirse este o cuando dejan de concurrir los requisitos de acceso y permanencia.

8. FUNCIÓN SOCIOECONÓMICA Y RETOS ACTUALES DE LAS PRESTACIONES TEMPORALES

Este tipo de prestaciones representa un eje relevante de la acción protectora de la Seguridad Social. Contribuyen a asegurar la estabilidad económica de los trabajadores ante contingencias pasajeras que, no obstante, pueden tener un impacto económico grave, manteniendo con ellas la cohesión social y la dignidad del individuo durante períodos de necesidad.

No obstante, deben ser objeto de especial atención las cuestiones de evaluación y adaptación permanente, aunque una buena parte de ellas ha recibido menor atención en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo. La precariedad laboral como obstáculo a la continuidad del pago de cotizaciones, la relevancia del trabajo autónomo y la aparición de nuevos modelos profesionales,

el mantenimiento de criterios de suficiencia y equidad, así como el refuerzo de cobertura a colectivos vulnerables y la necesidad de continuar avanzando en la eliminación de las desigualdades de género, son cuestiones en las que se debe seguir incidiendo.

5

Los aspectos económicos y financieros del sistema

por ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

Políticamente, no es frecuente que la estructura y naturaleza de los sistemas de pensiones, en cuanto a las obligaciones y derechos que afectan a la ciudadanía para percibir una prestación económica de la seguridad social, se mantengan a lo largo del tiempo, especialmente si se consideran los distintos enfoques políticos que conviven en una democracia sobre la distribución de la renta y la riqueza.

La Constitución de España garantiza el régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos estableciendo “la garantía de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (art. 41), y, a la vez, señala que las pensiones serán “adecuadas y periódicamente actualizadas” (art. 50); la generalidad de estos artículos refleja la variedad de las posiciones políticas existentes en el Estado desde el comienzo de la democracia, tanto en materia de pensiones como respecto a los recursos necesarios para su financiación.

Pero si consideramos que la conformación del derecho a percibir una prestación económica permanente de la seguridad social se configura a lo largo de la vida activa de los ciudadanos, y que la estabilidad de las condiciones exigidas para generar el derecho es una condición necesaria para dar seguridad y credibilidad a la determinación del importe de la pensión, se valorará la importancia del acuerdo que posibilitó el Pacto de Toledo, cuya aplicación, durante tres décadas, ha reforzado la consistencia y estabilidad del sistema de pensiones.

1. EL PACTO DE TOLEDO: INFLUENCIA EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

A mediados de los años noventa, desde la Seguridad Social, de acuerdo con los interlocutores sindicales y empresariales, se planteó la conveniencia de conseguir un acuerdo político que diera permanencia en el tiempo al sistema de reparto y a la estructura contributiva que le daba cobertura, evitando el “hacer y deshacer” del modelo. Fruto de este planteamiento, que encontró un favorable acogimiento en la Comisión de Presupuestos del Congreso, se llegó a una apreciación generalizada que dio lugar, el 12 de abril de 1995, al Pacto de Toledo; acuerdo de todos los grupos políticos con representación parlamentaria que, tras el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobó el Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberían acometerse para que “el sistema de pensiones pueda hacer frente, en el largo plazo, a las obligaciones de las futuras generaciones de pensionistas, asegurando las condiciones que permitan su financiación y el pleno respeto de los principios de solidaridad entre generaciones”. Asimismo, se “estableció el rechazo a las demandas teóricas de sustituir el sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por el de capitalización del sistema de pensiones”, así como el de “limitar el actual sistema público de pensiones a la mera provisión de pensiones mínimas”, señalando que el sistema debía “garantizar prestaciones suficientes”.

El Pacto de Toledo reafirmó la naturaleza contributiva y de reparto del Sistema, poniendo de manifiesto que el aumento del gasto debería realizarse en conformidad con la evolución de la economía nacional. En este sentido, la Ley de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1997, estableció, entre otras recomendaciones básicas, las siguientes: “la separación financiera de las fuentes de financiación de la Seguridad Social” adecuándolas a la naturaleza de las prestaciones; “la constitución de reservas” en el caso de excedentes de cotización; “la actualización con el IPC de las bases de cotización” de los años más distantes a la edad de jubilación; “el refuerzo del carácter contributivo y proporcional de la pensión de jubilación” ampliando a los últimos 15 años de cotización el periodo para determinar la base reguladora en el cálculo de la prestación de jubilación; el derecho a la percepción del 100% con 35 años de cotización y al 50% cumplido el periodo mínimo exigible; así como la “revalorización anual de las pensiones en función de la variación de los precios al consumo”.

La evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, establecida por el pleno del Congreso de los Diputados en 1999, ha tenido un carácter permanente, no legislativo, para controlar el cumplimiento del mantenimiento y mejora del sistema de pensiones: una Comisión, con representación de todos los grupos políticos, que estableció una Ponencia para prever, cada cinco años, el presente y futuro de la Seguridad Social, lo que se

concretó en los informes de 2003, 2011 y 2020, en base a los cuales se establecieron recomendaciones para que el sistema de protección social se adaptase a las nuevas realidades y demandas sociales, tales como: la separación y clarificación de las fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones, así como la variación de la edad de jubilación considerando el incremento de la esperanza de vida y las nuevas formas de trabajo.

2. REFORMAS ECONÓMICAS DEL SISTEMA

Dentro del proceso general de actualización del Sistema, cobra especial relieve la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que introdujo importantes modificaciones en la naturaleza contributiva del Sistema al considerar el efecto de la evolución demográfica de nuestra población -disminución de la tasa de natalidad y fuerte crecimiento de la esperanza de vida de las personas mayores- que incide en la relación entre el número de cotizantes y el de pensionistas, planteando la necesidad de reforzar el carácter contributivo del Sistema en consonancia con las recomendaciones del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011.

El refuerzo del carácter contributivo se abordó incrementando la relación en-

tre la cuantía de la pensión y el importe de las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral, al favorecer la prolongación de la vida activa en el cálculo de la prestación, sin menoscabo del carácter solidario del sistema, aumentando la edad para el acceso a la pensión de jubilación hasta los 67 años de edad para acceder a la jubilación o bien 65 años para quienes hubieran cotizado 38 años y seis meses, requisitos cuyo cumplimiento se exigió de forma gradual y progresiva para que se alcanzasen plenamente en 2027; así como la fijación del porcentaje para determinar la cuantía de la pensión, partiendo del 50% de la base reguladora cumplidos los primeros 15 años cotizados, variando progresivamente en función del tiempo de cotización hasta alcanzar el 100%.

Respecto a la base reguladora para el cálculo de la prestación, la Ley 27 la fijó en el cociente que resultara de dividir entre 350, la suma de las bases de cotización del interesado durante los 300 meses anteriores al del mes previo al hecho causante, de acuerdo con la fórmula establecida para el cálculo de la prestación. Posteriormente la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, trata de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones contributivas y la sostenibilidad financiera y social del sistema, incluido el importe de la pensión mínima, al disponer que “la revalorización al comienzo de cada año sea en un porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual, expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses

previos a diciembre del año anterior”, no pudiendo superar las pensiones, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía máxima establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A su vez, la Ley 21/2021, estableció el Mecanismo de Equidad Intergeneracional con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sustentabilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo, disponiendo que, a partir de 2023, se fijaría una cotización adicional finalista, siguiendo la estructura actual de distribución de cotización entre empresa y trabajador, que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

3. CONSIDERANDO EL FUTURO

3.1. Modificaciones en el cálculo de la pensión de jubilación contributiva

El Real Decreto Ley 2/2023, que modifica el art. 209.1 de la LGSS, establece modificaciones de la base reguladora para el cálculo de la pensión; disponiendo que se tendrán en cuenta 27 años en lugar de los 25 años anteriores, por lo que el cálculo será el cociente que resulte de dividir entre 378, la suma de las bases de cotización de los 324 meses anteriores al del mes previo al del hecho causante, de acuerdo a como se expresa a continuación:

Las bases correspondientes a los 24 meses inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante se computarán en su valor nominal; las restantes bases

se actualizarán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC desde el mes a que aquellas correspondan, hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se inicie el periodo a que se refiere la regla anterior. De las 348 bases consecutivas e inmediatas anteriores al mes previo del hecho causante se elegirán de oficio las 324 bases de cotización de mayor importe.

Si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora, aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de cotización del Régimen General que corresponda al mes respectivo y el resto de las mensualidades con el 50 por ciento de dicha base mínima.

En los supuestos en que, en alguno de los meses a tener en cuenta para la determinación de la base reguladora, la obligación de cotizar hubiera existido solo durante una parte del mismo, procederá la integración señalada en el párrafo anterior por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar, siempre que la base de cotización correspondiente al primer período no alcance la cuantía de la base mínima mensual establecida para el Régimen General. En tal supuesto, la integración alcanzará hasta esta última cuantía.

Consideraciones que se recogen en la siguiente expresión matemática:

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

Figura 4: Formula de cálculo

Siendo:

BR = Base reguladora.

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

I_{25} = Índice general de precios al consumo del mes 25 anterior al mes previo al del hecho causante.

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

Siendo $i = 1, 2, \dots, 348$.

La nueva forma de determinación de la base reguladora se aplicará a todos los regímenes de la Seguridad Social de modo gradual por lo que el 1 de enero de 2026, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 352,33 la suma de las 302 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 304 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante. Anualmente se incrementará el número de bases de cotización hasta llegar al 1 de enero de 2037, cuya base reguladora de la pensión de jubilación se calcule aplicando

íntegramente lo correspondiente al periodo de 27 años.

La Ley General de Seguridad Social contempla, además de la jubilación activa, la anticipada de carácter voluntario, la flexible, la parcial y la que el cotizante pospone, cumplida la edad ordinaria. Parece oportuno destacar (art. 210) lo que supone la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que la pensión ordinaria alcance el 100% de la base reguladora, que comporta un suplemento de demora de un 4% adicional por cada año que la aplase cumplida la edad ordinaria y la del hecho causante de la pensión; se añadirá un 2% cuando existiera un período de cotización que, sin alcanzar el año, fuera superior a seis meses. Este complemento de demora puede percibirse como una cantidad a tanto alzado en lugar del porcentaje adicional. La suma del importe de la pensión y el complemento de demora en ningún caso puede superar la cuantía de la base máxima de cotización.

Respecto a la jubilación activa, (art. 214) la LGSS establece que, reunido el periodo mínimo de cotización y transcurrido al menos un año entre la fecha de cumplimiento de la edad y la del hecho causante de la pensión de jubilación, la percepción de la jubilación, en la modalidad contributiva, será compatible con la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o a tiempo parcial, o por cuenta propia del pensionista. A efectos del cómputo de la edad, no serán admisibles jubilaciones

acogidas a bonificaciones o anticipaciones. La cotización efectuada durante la situación de jubilación activa no dará lugar a ningún incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión que se tenga reconocida, ni tampoco incrementará el complemento económico de demora que hubiera correspondido. La pensión se revalorizará en su integridad en los términos establecidos para las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

3.2. Cotización Régimen General

Desde el 1 de enero de 2025: Las bases máximas y mínimas de cotización están establecidas mensualmente en 4.909,50 € y 1.381,20 €. Los tipos de cotización: por contingencias comunes son: Para la empresa el 23,60%; para el trabajador el 4,70 %; total 28,30%. Por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: las tarifas establecidas a cargo de la empresa.

Cotización complementaria correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): 0,67 % a cargo de la empresa; 0,13 % del trabajador; total 0,80 %, sobre la base de cotización por contingencias comunes. El MEI supone un incremento, desde 2023, en las cotizaciones sociales a cargo del trabajador y la empresa; su objetivo es el de preservar el equilibrio económico entre generaciones, fortaleciendo la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo; cotización finalista que se aplicará hasta el año 2050.

Cotización adicional de Solidaridad en función del exceso de rendimientos de la base máxima de cotización: el 0,92 % a la parte de la retribución comprendida entre 4.909,51 euros y 5.400,45 euros, siendo el 0,77 % a cargo de la empresa y el 0,15 % a cargo del trabajador; el 1 % a la parte de la retribución comprendida entre 5.400,46 euros y 7.364,25 euros, siendo el 0,83 % a cargo de la empresa y el 0,17 % a cargo del trabajador y el 1,17% a la parte de la retribución que supere los 7.364,25 euros, siendo el 0,98% a cargo de la empresa y el 0,19 % a cargo del trabajador. La cuota de solidaridad sobre la cantidad que exceda de la base máxima de cotización se aplica desde enero de 2025 y se incrementará gradualmente hasta 2045.

3.3. Cotización Régimen Especial de Trabajadores Autónomos

La cotización de autónomos, de acuerdo con la modificación que entró en vigor en 2023, se basa en los rendimientos anuales obtenidos en el ejercicio de todas sus actividades económicas, eligiendo la base de cotización en función de la previsión del promedio mensual de los rendimientos netos anuales, conforme a la tabla general establecida, a los que se asocia una base mínima y una máxima. Si se estiman unos rendimientos netos anuales inferiores al límite primero de la tabla general de bases se puede elegir una Bc dentro de la tabla reducida, lo que supone una cuota inferior.

Los tipos de cotización que se aplican a la base de cotización para calcular la cuota se desglosan de la forma siguiente: 28,30% por contingencias comunes, 1,3% por contingencias profesionales y el 0.8% por mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). Además el 0,9% por cese de actividad y el 0,1% por formación profesional que no corresponden a ingresos de la seguridad social.

Más recientemente el RDL 11/2024, mejora la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, profundizando en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, valorando positivamente la posibilidad de compatibilizar la pensión con ingresos provenientes de una actividad profesional, siempre que dicha prolongación no esté motivada por tratarse de una pensión insuficiente.

4. DATOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA

La población residente en España a 1 de octubre de 2025 es de 49.442.844 habitantes, consolidando el crecimiento demográfico una tendencia creciente, impulsado por la inmigración, puesto que la natalidad en nuestro país se mantiene en un porcentaje bajo, siendo la fecundidad, en septiembre de 2025, de 1,41 hijos por mujer. Por el contrario, la esperanza de vida, en noviembre de 2025, se ha situado en 84,01 años (81,38 para hombres y 86,53 para mujeres según el INE); para 2025 una persona en España tras los 65 años puede esperar vivir, en

promedio, alrededor de 21,87 años más (INE 2024). La serie de afiliación desestacionalizada también se acerca a los 21,8 millones de afiliados, con 21.793.519 ocupados, según refleja el gráfico (figura 5).

En cuanto a la relación activos/pasivos de la Seguridad Social, al 1 de octubre de 2025, se situaba en 2,3 (21,8 millones de ocupados/9,4 de pensionistas), correlación que pone de relieve la importancia y efectos de la inmigración a efectos de la estabilidad del Sistema.

Respecto a las cotizaciones y bases medias de cotización, de acuerdo con el

último presupuesto aprobado en 2023, el incremento de la recaudación fue del 8,4%, consecuencia del aumento del 2,6% de cotizantes y de un 4,1% de las bases de cotización. El ingreso por cotizaciones totales representó el 10,9 % del PIB y en el Régimen General el 8,6%, producto del comportamiento del número de cotizaciones y de las bases de cotización. La cuota por regímenes pone de relieve la importancia del Régimen General (78,14%), así como el crecimiento de la base media de cotización mensual del sistema.

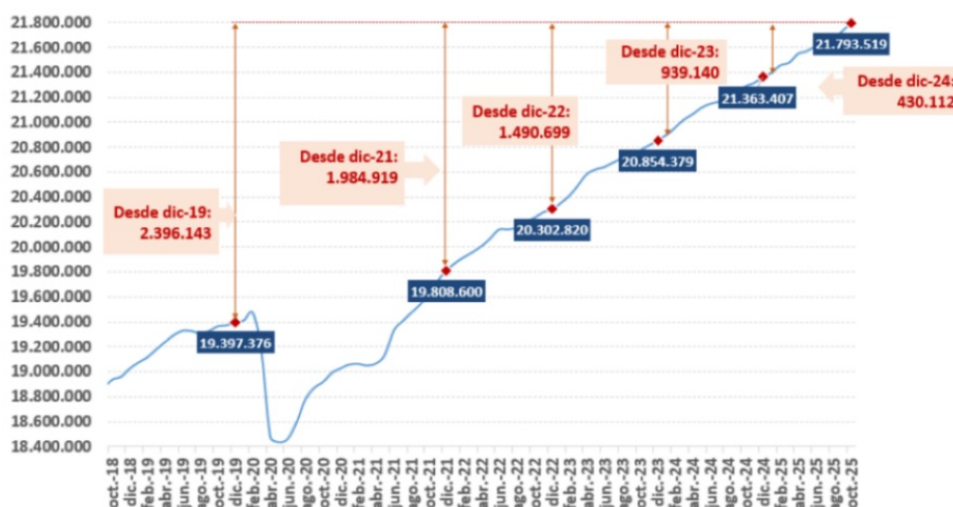


Figura 5: Serie de afiliación desestacionalizada

Fuente: Seguridad Social

5. ESCENARIO EN EL QUE SE DESENVUELVE EL SISTEMA

El sistema de pensiones refleja en su configuración protectora situaciones de los periodos pasados, del momento presente y una estimación del futuro; por tanto, cuando tratamos de materializar el derecho a la pensión, especialmente la de jubilación, es conveniente estimar los tiempos pasados y cómo puede evolucionará el marco en el que se desenvuelve la actualidad; incertidumbre que se acentúa en este siglo XXI por los avances de la IA y la distribución de las decisiones económicas a nivel mundial.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, basado en ayudas económicas de la Unión Europea (Next Generation EU) en su Componente 30, se refiere a la “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo” comprendiendo las reformas que se han venido realizando esencialmente en la última década; medidas en general recogidas en el Pacto de Toledo e incorporadas al Sistema, cuya inclusión en el PRTR les confiere una proyección europea que refuerza su rigor y sostenibilidad frente al reto del futuro.

Por otra parte, Nuestra Constitución, en su art. 135, defiende el principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, por lo que el Estado no puede incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros; so-

lamente una ley orgánica puede fijar el déficit estructural máximo permitido en relación con el PIB.

En desarrollo del mandato constitucional, a iniciativa de la Comisión Europea, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), organismo independiente del control fiscal, trata, desde 2014, de vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas supervisando el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, el endeudamiento público, el análisis de las previsiones económicas, así como la evaluación del gasto público. Por consiguiente, su actuación afecta a los temas esenciales de las Administraciones Públicas como las decisiones en torno a las cuentas públicas y a los principales capítulos del gasto, entre las que se encuentran las pensiones públicas.

La AIReF, en cierto modo condiciona e influye en la evolución del gasto de pensiones al establecerse, en la Disposición Adicional Segunda del RDL 2/2023 que, a partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, publicará y remitirá al Gobierno un Informe de Evaluación sobre las proyecciones del efecto estimado de las medidas adoptadas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050. Según sea el impacto de las medidas de ingresos en términos de porcentaje del PIB, la AIReF verificará si el gasto medio bruto en pensiones para el tiempo indicado supera o no una determinada proporción del PIB.

En el supuesto de que se produzca un importe superior al previsto, tras el infor-

me de la AIReF, se deben señalar las posibles medidas para compensar o reducir el exceso de gasto estimado en pensiones, negociándose con los interlocutores sociales la remisión a la Comisión y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo una propuesta de aumento de las cotizaciones o ingresos generales, o bien reducir el gasto en pensiones en porcentaje del PIB, o una combinación de ambas medidas. El Ejecutivo deberá concretar en un proyecto de ley las medidas que eliminen la demasía del gasto en pensiones. En el caso de que las medidas que reduzcan el exceso de gasto no entraran en vigor en el ejercicio siguiente se prevé que la cotización del MEI aumentaría para compensar dos décimas del exceso estimado por la AIReF en el año siguiente y más adelante otras dos décimas en cada uno de los años siguientes, adoptándose medidas de parecido impacto hasta corregir el exceso de gasto

En definitiva, el RDL 2/2023 concede al informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal una influencia significativa en la orientación de las medidas que se pueden adoptar en el futuro, tales como: la evolución de las bases máximas de cotización, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), o las transferencias del Estado a la Seguridad Social; decisiones que fortalezcan los recursos del Sistema por su impacto permanente o estructural. Y asimismo, se establece que la AIReF deberá publicar un informe

de seguimiento con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones.

En resumen, en cierto modo, las últimas normas condicionan o influyen en la evolución de los recursos y gastos que afectan al futuro del sistema de pensiones, con un cierto trasfondo de influjo de la Unión Europea, siempre que tenga como referencia la finalidad contenida en el Pacto de Toledo. Influencia que esencialmente se ha ido materializando en las medidas adoptadas en el ámbito de las cotizaciones.

6. LA SEGURIDAD SOCIAL UN DERECHO QUE NOS ACOMPAÑA DURANTE TODA LA VIDA

La obligación de cotizar a la seguridad social nos persigue durante buena parte de nuestra vida, así como los derechos generados; por consiguiente la consideración de esa obligación y su tratamiento fiscal, lo ha puesto de relieve la sentencia 707/2023 del Tribunal Supremo que ha reconocido el derecho de muchos pensionistas que cotizaron obligatoriamente a las antiguas mutualidades laborales o, en su caso, a las entidades sustitutorias del Sistema, a considerar dichas cotizaciones como gasto deducible en las muy lejanas declaraciones de la renta. La citada sentencia pone de manifiesto cómo recuperar en la declaración de la renta actual parte de las cuotas satisfechas entre 01-01-1967 y el 31-12-1978 al considerar dicha cotización como gasto

deducible, semejante al tratamiento en la declaración del IRPF de las actuales cotizaciones de la Seguridad Social. Un ejemplo de cómo el pasado influye en el presente, propio de los sistemas de pensiones que reflejan toda una dilatada vida laboral e incluso más allá, pues si el beneficiari@ hubiera fallecido lo podría percibir su viud@.

7. CONCLUSIONES

El Pacto de Toledo, desde el acuerdo de 1995, ha venido marcando, con solidaridad política, la evolución de las reformas de las pensiones de la Seguridad Social. Un pacto que ha reforzado de modo significativo el carácter contributivo del sistema y, a la vez, su adaptación progresiva a la tendencia general de la mayoría de los países de la Unión Europea.

Las reformas en realización, al amparo del P.T., han supuesto el aumento progresivo de la relación entre la cuantía de la pensión y el importe de las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral, al favorecer la prolongación de la vida activa para la determinación de la prestación, sin menoscabo del carácter solidario del sistema, estableciendo los 67 años de edad para acceder a la jubilación o bien 65 años para quienes hubieran cotizado 38 años y seis meses, considerando el periodo y bases cotizadas para determinar la cuantía de la pensión.

A su vez, con la finalidad de reforzar la estabilidad económica, el sistema

ha incorporado una cotización complementaria, correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional, así como otra adicional de Solidaridad en función del exceso de rendimientos de la base máxima de cotización.

Las reformas referidas han tenido en cuenta la evolución de la estructura poblacional, tanto en cuanto al bajo índice de natalidad (1,41 por mujer) como al incremento de la esperanza de vida de la población (81,38 para hombres y 86,53 para mujeres) que en el largo plazo puede plantear problemas de sostenibilidad demográfica del Sistema, aunque temporalmente la relación activos/pasivos sea de 2,3 por los efectos de la inmigración.

Finalmente, hay que indicar que el Acuerdo de Toledo se ha entrelazado, además de con la influencia europea, con el informe de la AIREF, al que el RDL 2/2023 concede una importancia significativa en la orientación de las disposiciones que se pueden o se han adoptado en el sistema de pensiones y en el ámbito de las cotizaciones; se refuerza así la estabilidad de los cambios ya en vigor en su proyección hacia el futuro.

Bibliografía

- AIReF (Agencia Independiente de Responsabilidad Fiscal), (2019): Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Opinión 1/19.
- AIReF, (2025): Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Informe 2/25. Madrid.
- BOCG de 27 de noviembre de 2020.
- BOE. Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- BOE-A-2025-3780. Orden PJC/178/2025, de 25-02-2025, cotización a la Seguridad Social.
- Congreso de los Diputados (2023/24): Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.
- Escrivá, J.L. (2023): Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.
- Consejo de Ministros (2021): Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo. 16 de junio de 2021
- Gutiérrez Casilles. I. (2018): El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria. Revista de las Cortes Generales. ISSN nº 103.
- INE (2025): Estadística Continua de Población 01.01.2025. Datos provisionales.
- Monereo, J.L. y G. Rodríguez Iniesta (2025): Nuevos escenarios de la compatibilidad en las pensiones para 2025. Revista del Derecho de la Seguridad Social. Laborun, núm 42.
- Rosado, B. Y Domínguez Fabián, I. (2024): Las reformas de 2011 y 2013 del sistema de pensiones de jubilación español. Revista de Estudios Económicos y Empresariales. Núm. 26, 2014.
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (2024): Ejecución presupuesto 2024.
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (2024): Presupuestos de la Seguridad Social 2023. Informe Económico Financiero.
- Tortuero, J.L. (2022): Reflexiones sobre la nueva implantación del sistema de revalorización y garantía de las pensiones y su aplicación en 2022. Alerta para navegantes. NET21. Nº 10, marzo 2022.

III

PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

6

El papel de la *previsión social complementaria.* Los planes y fondos de pensiones

por JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

1. LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES: UNA PERSPECTIVA DE CONJUNTO DEL MODELO ESPAÑOL

El Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (modificado por Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo), refleja la consolidación del desarrollo privatista del artículo 41 CE, como específico sistema de previsión estrictamente privada.

La LPPF fue objeto de desarrollo reglamentario en virtud del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, que ha sido objeto de modificación, entre otras disposiciones, por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo y más recientemente, por el Real Decreto 668/2023, de 18 de julio; por el RD 62/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y por los Reales Decretos 738/2020, de 4 de agosto, y 885/2022, de 18 de octubre, que establecen el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo.

La última modificación se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1086/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Exponente de la forma anómala

de legislar en los últimos años, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, introduce diversas —y amplias— modificaciones en el sistema regulador de los Planes y Fondos de Pensiones (Título I, Cap. II, «Mercados financieros»; disposiciones transitorias 3.^a a 5.^a y disposición final 14.^a).

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

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

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

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

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

- Planes de prestación definida, en los que se define la cuantía de la prestación que corresponde percibir por los sujetos beneficiarios;
- Planes de aportación definida, en los que se define la cuantía de aportaciones de los promotores y, en su caso, de los partícipes al Plan; y, por último,
- Planes mixtos, que son aquellos en los que simultáneamente se establece la cuantía de la aportación y la cuantía de la prestación (art. 4 TRLPFP).

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

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

bilidades previsto en el artículo 11 TRLPFP. b) Incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo, y gran invalidez. c) Fallecimiento del partícipe o beneficiario, que puede generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de otros herederos o personas designadas. d) Dependencia severa o gran dependencia del partícipe, regulada en la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (art. 8.6 TRLPFP).

Con carácter general se prevén diversos supuestos de rescate de los recursos acumulados en el artículo 8.8 TRLPFP:

Así, los partícipes sólo podrán hacer efectivos sus derechos consolidados en los supuestos de desempleo de larga duración o de enfermedad grave. Reglamentariamente se determinarán estas situaciones, así como las condiciones y términos en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en tales supuestos.

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

Los partícipes de los planes de pensiones del sistema de empleo podrán disponer de los derechos consolidados correspondientes a las aportaciones y

contribuciones empresariales realizadas con al menos diez años de antigüedad si así lo permite el compromiso y lo prevén las especificaciones del plan y con las condiciones o limitaciones que éstas establezcan en su caso. Reglamentariamente se establecerán las condiciones, términos y límites en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en los supuestos previstos en este párrafo.

Hay que tener en cuenta que la LPGE para 2023 (prorrogada en 2024 y 2025), conforme al artículo 19.3, establece que las entidades del sector público podrán realizar aportaciones a planes de empleo o contratos de seguro colectivos siempre que no se supere el incremento global fijado en el apartado 2 del artículo 19 (un 2,5 por 100 de la masa salarial).

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

Las consideraciones anteriores traen consigo el correspondiente impacto en nuestro ordenamiento interno, especialmente a través del Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y mediante el Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. También la Recomendación 16.^a del Pacto de Toledo 2020 pone el foco en la necesidad de «dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria» e «impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones» a los que se deberá dotar «de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado».

En consecuencia, se busca impulsar la implantación efectiva de los planes de pensiones de empleo reconfigurando la protección social complementaria en favor de instrumentos de dimensión colectiva, lo que ha de suponer, en ese

contexto, un fortalecimiento del contenido de la negociación colectiva de carácter sectorial.

En esa línea, la disposición adicional 40.^a de la LPGE para 2021 estableció la previsión de la «Promoción de fondos de pensiones públicos de empleo», fijando un plazo de 12 meses para que el Gobierno presentase un «proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo» en el que se atribuyera a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.

Además, la LPGE para 2021 supuso un primer paso en la diferenciación en el tratamiento fiscal de los instrumentos de previsión social empresarial (segundo pilar del sistema de pensiones) y los de previsión individual (tercer pilar).

Así, la LPGE para 2021 estableció una importante reducción de los límites de aportaciones a planes de pensiones individuales a partir de 2021 [art. 62.2Do, que modifica el art. 5.3.a) TRLRPF], fijando el límite de 2.000 euros (en lugar del límite de 8.000 euros fijado en 2020), y para 2022 (disp. final 9.^a LPGE para 2022) se ha continuado en esa línea, fijando el límite de 1.500 euros (este límite se incrementará en 8.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial) en lugar del límite de 2.000 euros fijado en 2021 y 8.000 euros fijado en 2020). Este mismo límite se mantuvo para 2023 en la disposición final 11.^a LPGE/2023 y

se mantuvo para 2024, como consecuencia de la prórroga de la LPGE/2023.

Junto a los elementos anteriores, la Resolución de 8 de enero de 2025, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, fija el tipo de interés máximo a utilizar en los planes de pensiones respecto a las contingencias en que esté definida la prestación y para las que se garantice exclusivamente un tipo de interés mínimo o determinado en la capitalización de las aportaciones, de aplicación al ejercicio 2025 en el 3,05% (frente al 0,44% establecido para 2022 o al 0,54% establecido para 2021). Conforme al señalado mandato legal, se aprobó la «Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre» (BOE de 1 de julio de 2022).

En España, la necesidad de introducir reformas para potenciar la previsión social de carácter empresarial en el sistema privado de pensiones se explica fundamentalmente por razones de eficacia en relación con los objetivos que se pretenden y por la estructura del mercado de planes de pensiones, con un menor desarrollo de los planes de pensiones de empleo respecto de los planes del sistema individual. Según la Exposición Motivos de la Ley, se pretende fomentar y potenciar la previsión social complementaria de corte profesional a partir del desarrollo de los planes de pensiones de empleo,

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

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la reforma 5.^a del componente 30 recoge el compromiso de una «Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones», debiendo aprobarse durante el segundo trimestre de 2022 un nuevo marco jurídico que impulsara los planes de pensiones de empleo y contemplara la promoción pública de fondos de pensiones, permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de pensiones de empleo en sus empresas o autónomos. Se trata de reforzar la previsión social de carácter empresarial con la creación de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y de los planes simplificados, que se podrán adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente, orientado a facilitar la generalización de los mismos basado en tres ámbitos:

- El impulso desde la negociación colectiva sectorial mediante la promoción de planes sectoriales que sirvan para encuadrar a los convenios territoriales o de empresa y que facilitan la adscripción de las empresas y de las personas trabajadoras empleadas en ellas. – Una regulación específica para el sector público que busca la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades locales pequeñas y medianas, dentro de los límites que fijen las normas básicas sobre aumentos retributivos.
 - Por su parte, el desarrollo de los planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónomos dentro de la previsión social empresarial permitirá encauzar de una forma mucho más efectiva el ahorro para la jubilación de este ámbito y podría suponer un menor gasto por comisiones a través de la contratación de planes de pensiones simplificados. La reforma pretende, además (según la Exposición de Motivos de la Ley) extender la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para jubilación con financiación mixta de empresa y trabajadores, a través de la negociación colectiva de dimensión preferentemente sectorial; simplificar los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones usando especialmente la digitalización; diseñar mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores; diseñar un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas e incorpore a los jóvenes de manera más eficaz; o limitar los costes de gestión de los planes de empleo.
- Conforme a la Ley, se añaden dos nuevos capítulos al TRLPFP: el capítulo XI, titulado «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos» y el capítulo XII, titulado «Planes de pensiones de empleo simplificados».
- 1) Los fondos de pensiones de empleo de promoción pública serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:
- Actuará como entidad promotora pública la Comisión Promotora y de Seguimiento como órgano colegiado conformado por miembros de la Administración General del Estado (con funciones sobre su constitución y disolución; directrices de la inversión común; seguimiento periódico sobre las actividades).
 - Podrán integrarse en estos fondos los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones y los planes de pensiones de empleo simplificados.

- Serán administrados por una entidad gestora con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una única Comisión de Control Especial para todos los fondos de pensiones de promoción pública abiertos. Esta Comisión estará formada por personas con reconocida experiencia, conocimiento, capacidad de supervisión y gestión, y serán nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento. Sus funciones serán las que el TRLPFP establece para la comisión de control de fondo de pensiones, con ciertas singularidades, siempre que resulten compatibles con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

La Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos es una figura novedosa ya que desarrollará las funciones propias de las comisiones de control de los fondos sobre todos los fondos de pensiones de empleo de promoción pública que se constituyan, aparte del resto de funciones que se le encomienden por la ley y el reglamento (por el contrario, cada fondo de pensiones de promoción privada es supervisado por una comisión de control del fondo de pensiones). La Orden ISM/1.198/2023, de 2 de noviembre, determina la remuneración de los miembros de la Comisión de Control Especial de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.
- Los activos de los fondos de pensiones serán invertidos en interés exclusivo de las personas partícipes y beneficiarias tomando en cuenta la rentabilidad, el riesgo y el impacto social de las inversiones. Se establecerán para ello criterios comunes que valorarán los riesgos extrafinancieros y los criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo alineados con los principios para la inversión responsable y las mejores prácticas de finanzas sostenibles reguladas por la Unión Europea.
- El proceso de selección de las entidades gestoras y depositarias se fundamentará en los principios de igualdad, transparencia y libre competencia con sujeción a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a través de un procedimiento abierto. Se exigirán requisitos de solvencia y capacidad a dichas entidades para que se garantice una alta calidad en la gestión unida a unas comisiones reducidas, que especialmente beneficiarán a los autónomos.
 - Para garantizar la operatividad entre gestoras y depositarias, la normalización y calidad de los procesos, la agilidad de las operaciones y la accesibilidad de la información a empresas, personas

partícipes y beneficiarias se utilizará una plataforma digital común.

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

- Pueden integrarse en un fondo de pensiones de empleo de promoción pública abierto o en un fondo de pensiones de empleo de promoción privada.
- Pueden promoverse por: las empresas incluidas en los acuerdos sectoriales vinculados a la negociación colectiva; las administraciones públicas y sociedades mercantiles públicas; asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, sindicatos, colegios profesionales y mutualidades vinculadas a éstos; sociedades cooperativas o laborales, con acuerdos de los órganos sociales o de gobierno de dichas sociedades y sus organizaciones representativas.
- Se determina una delimitación específica de los planes de naturaleza sectorial.
- La promoción, formalización e integración de los planes simplificados se realizará de forma ágil mediante acuerdos en las mesas de negociación correspondientes o mediante acuerdos de las entidades promotoras de los planes de trabajadores por cuenta propia o autónomos.
- Las especificaciones serán comunes para todas las empresas o entidades integradas en el mismo plan simplificado.
- La constitución de la comisión de control del plan se realizará mediante procesos de designación directa. La Ley prevé un proceso de adaptación de los planes de pensiones de empleo preexistentes, adaptando sus especificaciones para integrarse en la categoría de planes de pensiones de empleo simplificados regulados en el nuevo capítulo XII. Asimismo, está previsto un proceso de adaptación de los planes de pensiones asociados preexistentes (planes de pensiones del sistema asociado de trabajadores por cuenta propia o autónomos, promovidos por las asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos para sus asociados o por colegios profesionales), conforme al cual dispondrán de un periodo máximo de cinco años para transformarse en planes de pensiones de empleo simplificados regulados en el nuevo capítulo XII de esta Ley. El resto de los planes de pensiones del sistema asociado preexistentes dispondrán igualmente de un plazo de cinco años para transformarse en un plan de pensiones individual.

El Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, establece el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, de 30

- de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, para su efectiva puesta en práctica. Para ello, se añade un Título VI relativo a los «Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos» en el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero (modificado por RRDD 668/2023, de 18 de julio y 1086/2024, de 22 de octubre). Se trata de un desarrollo reglamentario de carácter parcial que tiene como objetivo primordial regular los elementos imprescindibles que permitan su aplicación:
- Se procede a regular la organización y funcionamiento, como órgano colegiado interministerial, de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, con objeto de poder hacer efectiva su constitución, fijándose el procedimiento para velar por el adecuado funcionamiento y buen gobierno de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, atribuido por el artículo 55.3.g) del TRLPFP a la Comisión Promotora y de Seguimiento. — Se procede a regular las actuaciones preparatorias para la constitución de la Comisión de Control Especial, así como el procedimiento de designación y renovación de sus miembros, y se detalla su régimen de constitución y funcionamiento.
 - Además, en cumplimiento de lo establecido en el componente 30, reforma 5, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades gestoras de fondos de pensiones de promoción pública abiertos, por debajo del 0,30 por 100 de los activos gestionados, con lo que se hace efectiva la remisión reglamentaria establecida en el artículo 62.4 TRLPFP, en virtud de la Ley 12/2022, de 30 de junio.
 - También se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades depositarias de fondos de pensiones de promoción pública abiertos por debajo del 0,10 por 100 anual del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse.
 - Se establece una Plataforma Digital Común (art. 109 del Reglamento de planes y fondos de pensiones, introducido por RD 668/2023, de 18 de julio), bajo responsabilidad de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y disponible a través de la Sede Electrónica de la Seguridad Social, que debe ofrecer información general a disposición de cualquier persona o entidad, así como información privada relacionada con los planes de pensiones a los partícipes y beneficiarios, a los promotores, a la Comisión de Control Especial, a la Comisión Promotora y de Seguimiento, así como a las comisiones de

control de los planes de pensiones de empleo adscritos a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

2. DESARROLLO Y FUTURO DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

El modelo de previsión social vigente no ha surgido por generación espontánea o resulta sin más del juego de la iniciativa privada. Es un modelo “construido”, no un modelo “dado”. En la expansión del mercado de provisión de las pensiones privadas han desempeñado un lugar determinante los poderes públicos, específicamente a través de un intervencionismo legal de carácter promocional o de aliento político institucional (actuando, así, la función promocional del Derecho). En efecto, la legislación pública ha intervenido decididamente en la determinación de los espacios encomendados a la previsión privada. Y lo ha hecho a través de una opción de política legislativa basada en tres aspectos fundamentales: el primero, consistente en obligar a las empresas a exteriorizar sus compromisos por pensiones, eliminando, de este modo, el principal inconveniente que ofrecían las mejoras voluntarias instauradas en las empresas, dado que su reconocimiento no suponía garantía alguna de su cobro; en segundo lugar, a través del tratamiento fiscal privilegiado de que han gozado el conjunto de las modalidades de previsión voluntaria, especialmente los planes y fondos de pensiones; y, más reciente-

mente, por medio del impulso dado a la previsión social privada en el marco del sector público.

En relación con la primera cuestión, el actual modelo de desarrollo de la previsión social complementaria en España nace de la necesidad de dotar de garantías a los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, normalmente en sede convencional. En efecto, la necesidad de asegurar las prestaciones complementarias privadas se hace ineludible a partir del instante en que empiezan a fracasar los simples compromisos pactados en convenio colectivo. La constitución de un complemento de pensión en el seno de las empresas, normalmente en materia de jubilación, se hacía sin la puesta en marcha de ningún tipo de sistema de previsión ni fondo acumulativo respecto a las obligaciones con sus empleados. Así, gran parte de los pactos en materia de previsión social empresarial, nacidos en un momento de auge económico y de fomento y aliento público institucional, no ofrecían las garantías suficientes, dado que su instauración no iba precedida de un estudio sobre su viabilidad como instrumento de previsión a largo plazo ni tampoco se constituía fondo alguno suficiente para afrontar las obligaciones de pago futuras. A partir de la promulgación de la Ley 30/1995 se impone de forma obligatoria la exteriorización de los compromisos por pensiones, instrumentados a través de fondos internos. Así, la cobertura de los compromisos por pensiones debía realizarse, salvo excepciones tasadas, de forma obli-

gatoria, a través de la instrumentación externa de los compromisos en planes de pensiones o contratos de seguros, entre los que se incluyen las mutualidades de previsión social. La obligación de exteriorizar se extiende, no sólo sobre el futuro, en lo que a los compromisos que las empresas puedan contraer a partir de la entrada en vigor de la norma, sino que también se proyecta sobre las anteriores obligaciones contraídas y financiadas con simples reservas contables.

Un segundo aspecto por resaltar en el modelo de desarrollo de los sistemas complementarios de pensiones es el de la fiscalidad incentivada de los instrumentos que la conforman. Inicialmente, dicho régimen tributario privilegió la figura de los planes y fondos de pensiones frente al resto de instrumentos de previsión social complementaria. La apuesta que con la Ley 8/1987 se hacía por hacer de este instrumento un potente mecanismo de protección social que fuera complementario del sistema público obligatorio de Seguridad Social exigía de algún tipo de incentivo lo suficientemente ventajoso para sus posibles destinatarios. A ello contribuyó el inicial trato fiscal favorable de este mecanismo en relación con otras instituciones de previsión, especialmente en el caso de Mutualidades y Montepíos. Sin embargo, en la actualidad, y en base al hartamente discutible (si se atiende a la lógica de la previsión social complementaria ex artículo 41 CE) nuevo principio de neutralidad en la tributación del ahorro que propugna la Ley 35/2006, todos los instrumentos

de previsión social que cumplan con las características exigidas en la citada norma van a poder gozar de similares ventajas fiscales. La nueva reforma, por tanto, había desdibujado por completo el protagonismo de los planes en este punto. Sin embargo, ese tratamiento fiscal ha sido progresivamente alterado en aspectos importantes a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2021, reforzando selectivamente el tratamiento fiscal en favor de los planes del sistema de empleo.

Ciertamente, las medidas de incenti-
vación fiscal adoptadas hasta la fecha han contribuido, sin lugar a duda, a potenciar los planes de pensiones, especialmente con respecto a la pensión de jubilación. Sin embargo, dicha política pública de aliento promocional de dichos mecanismos presenta ciertos elementos cuando menos discutibles. El primero de ellos está vinculado a las deducciones en la base imponible del partícipe, en el caso de los planes de pensiones, dado que el aumento continuado de los límites a las aportaciones no ha estado plenamente justificado, más bien ha reforzado la situación de partícipes con una mayor capacidad de ahorro. Realmente la política de incrementar los límites financieros máximos de aportación tiene escasa incidencia práctica en los partícipes de planes de pensiones, de modo que los sucesivos incrementos de aportaciones tan sólo atienden a un grupo minoritario de la población, con rentas elevadas, cuyo objetivo no es tanto constituir el ahorro suficiente para complementar su prestación futura,

sino más bien de lo que se trata es de beneficiarse de un potente instrumento de deducción que minimice la factura fiscal.

En segundo lugar, tampoco han estado plenamente justificados los incentivos fiscales a la percepción de prestaciones en forma de capital, como ha ocurrido hasta la reforma de 2007, en la que el cobro de prestaciones en forma de capital tenía una reducción por rendimiento irregular del 40 por 100, ya que con ello se opta por hacer de los instrumentos de la PSC meros productos financieros, favoreciendo además que, una vez acaecido el hecho causante de la prestación, ésta se cobre en forma de capital, llevando a consumo inmediato lo que fue generado con un fin de complemento de las pensiones públicas.

Por otra parte, en tercer lugar, el fomento de estos instrumentos de previsión puede tener un coste demasiado elevado en términos de recaudación fiscal perdida. En efecto, los planes de pensiones están subsidiados fiscalmente, lo que supone para el Estado una pérdida de ingresos fiscales. Se ha podido estimar que la actual política de deducciones fiscales aplicada ha conllevado una evidente pérdida de ingresos para la Hacienda pública. Así, durante el período 1996-2000 el esfuerzo soportado asciende a más de 2.348 millones de euros. En la actualidad, se suele hablar de cifras parecidas (unos 2000 millones) en términos de recaudación minorada.

Es posible afirmar de este modo que, en términos generales, no parece que con la política fiscal incentivadora de los

instrumentos de previsión social voluntaria quede suficientemente garantizada la función social a la que éstos han de atender. Una función que debe caracterizarse por favorecer la universalización de estos mecanismos de protección, creando un ahorro a largo plazo que se vincule con la protección social pública de jubilación a la que han de complementar. Más bien, y especialmente en el caso de los planes y fondos de pensiones, estos aparecen estrechamente conectados a una estrategia financiera que no es siempre coherente desde una perspectiva de protección social frente a las contingencias pensionables. A lo que hay que añadir además el alto coste que representa dicho sistema de incentivos, especialmente en momentos de restricción del gasto público.

Finalmente, el tercer ámbito de potenciación de la Protección Social Complementaria ha venido de la mano de lo que podríamos llamar proceso de normalización de los planes y seguros privados de pensiones en el sector público administrativo. Una vez superados los obstáculos legales para su implantación en el marco de las Administraciones Públicas, los planes de pensiones son una realidad en la Administración General del Estado, en la Autonómica, en la Local y en la de carácter Institucional. Y ello pese a que las administraciones públicas citadas hayan sido excluidas de la normativa de instrumentación obligatoria de los compromisos por pensiones (RD 1588/1999, de 15 de octubre). Igualmente, en el caso del sector público em-

presarial, asistimos a un proceso gradual de instauración de medidas de acción social renovada que tiene a los planes y seguros como su principal objeto.

De lo que se ha señalado se puede comprobar la evolución que han experimentado los sistemas complementarios en España. Es manifiesto que ha existido un esfuerzo legal importante por tratar de instaurar en nuestro sistema de protección social un subsistema de capitalización complementario en las tres direcciones apuntadas: régimen de exteriorización, política de incentivación fiscal e instauración de los planes en el sector público. Hemos asistido, por tanto, en los últimos 32 años a un proceso de creación lento pero progresivo de un sistema de capitalización que conviva con un sistema público de reparto.

En particular, respecto a los planes y fondos de pensiones, por ejemplo, con datos obtenidos a partir del Informe Estadístico de previsión social complementaria de 2020 que publica el Ministerio de Economía y Empresa, se contaba (a 31 de diciembre de 2020) con un patrimonio gestionado por los fondos de pensiones de un total de 117.905 millones de euros.

Habitualmente se suele destacar este dato comparándolo con otros países para comprobar el escaso peso que tienen los sistemas de capitalización en nuestro país, frente a otros donde el volumen total de inversiones de los fondos de pensiones representa un nivel mayor.

Así, como sucede desde hace algunos años, en el nivel más alto de inversiones sobre el PIB en términos porcentuales,

se encuentran en el caso de Dinamarca el 229% del Producto Interior Bruto o en el de los Países Bajos, representando el 212%. El volumen total de inversiones de los fondos de pensiones en España durante el año 2020 representaba un 14,5% del PIB. Del total del patrimonio de los fondos de pensiones en España, 35.784 millones de euros corresponden a planes del sistema de empleo. Representan, por tanto, el 30,5%, frente a los del sistema individual que concentran el grueso del patrimonio (86.426 millones de euros).

Se trata de un modelo legal más o menos acabado que ha tenido cierta estabilidad en los últimos años, pero que, a tenor de las dificultades para generalizar la PSC entre los ciudadanos, sobre todo en el sentido de que los instrumentos que la conforman se constituyeran en verdaderos mecanismos de complementación de las pensiones públicas, ha vuelto a ser objeto de importantes retoques. Se trata de cambios puntuales, pero todos ellos se orientan en la misma dirección que siempre: la de propiciar la extensión de dichos mecanismos.

Por lo demás, la Protección Social Complementaria ha tenido en el marco del proceso político del Pacto de Toledo una gran importancia. En la anterior versión de dicho documento, el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, se incidió en una materia que se pretendía que fuera, como en otras ocasiones, un elemento sustancial de nuestro sistema de protección social. Así se desprendía de la Recomendación núm. 16 de dicho documento donde se volvía a

valorar positivamente que “la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social (...)”.

Con todo, esta visión general de las modificaciones operadas en los últimos años en materia de pensiones privadas da idea de las idas y venidas del legislador en punto a alterar el régimen jurídico de dichos instrumentos de previsión con el objetivo de propiciar mejoras (más aparentes que reales) que traten de impulsar aquellas. Se trata de un proceso imparables que cada cierto tiempo vuelve a aparecer, propiciándose importantes cambios en la materia. Y así, en este año, se realizan nuevas propuestas reformadoras, aprovechando, de un lado, la aprobación del nuevo texto del Pacto de Toledo y, por otro, la adopción de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021), como se indicará después.

En relación con el primer punto, cabe destacar las nuevas orientaciones que plantea el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado en noviembre de 2020. En su Recomendación 16ª se vuelve a hacer una apuesta en favor de los sistemas complementarios, teniendo en cuenta la recuperación –por entonces- de los salarios y el fortalecimiento de la negociación colectiva. Este apoyo explícito a la implantación efectiva de las pensiones privadas se hace añadiendo una serie de consideraciones que han

estado presentes en documentos anteriores: de un lado, la preferencia en favor de los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva que integran el denominado como segundo pilar del modelo de pensiones y, de otro, la necesidad de una reformulación de su fiscalidad.

En el primer caso, se añade que dichos sistemas de empleo “deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias”. Y también, que “el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta”. Pero la principal novedad en este punto es la alusión que hace dicho documento a que estos sistemas complementarios de empleo no deban tener de forma prioritaria ánimo de lucro.

En relación a la fiscalidad, el informe, apoyándose en las observaciones hechas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) en su estudio sobre la evaluación de los beneficios fiscales de julio de 2020, considera que dichos instrumentos de previsión privados colectivos deberían tener “un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la

actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros”. La evaluación realizada por la Airef de las ventajas fiscales que tienen las aportaciones a sistemas de previsión social ponía de manifiesto que estas no sirven adecuadamente al objetivo de estimular el ahorro previsional a largo plazo e incluso pueden resultar negativas para un conjunto amplio de ahorradores en función de diversas circunstancias¹⁰⁹.

A partir de las observaciones realizadas en el Informe del Pacto de Toledo, el legislador optó por hacer dos propuestas de reforma de los sistemas complementarios. Estas se recogen en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y tratan los dos aspectos antes mencionados: de un lado, el impulso de los instrumentos colectivos de previsión del segundo pilar; y, de otro, la remodelación de los incentivos fiscales a dichos mecanismos.

Respecto a lo primero, la Disposición Adicional Cuadragésima de la Ley Presupuestaria exige al Gobierno que presente 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. De este modo, el ejecutivo atiende al mandato contenido en el Informe del Pacto de Toledo en el que se pide que se impulsen los sistemas complementarios de empleo y, además, se haga a través de instituciones sin ánimo de lucro.

Respecto a dichos fondos, la citada disposición indica que tendrán carácter

abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y establece una serie de características. De un lado, se establece que el fondo estará integrado por planes de pensiones de empleo de aportación definida para la jubilación que hayan decidido adscribirse al fondo público y así conste en sus especificaciones, pero también por aquellos otros planes de empleo que no hayan determinado un fondo de pensiones específico. De otro, se señala que deberá existir una Comisión de Control en la que se aprobará la política de inversiones del fondo, constando la misma en escritura pública, no pudiéndose modificar, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El propio Ministerio tendrá derecho de veto respecto de las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión.

En relación con las entidades encargadas de la gestión y depósito del fondo la norma prevé que sean entidades privadas y que sean seleccionadas a través de concurso competitivo abierto. Sobre estas, el Ministerio tendrá derecho de veto con relación a su posible sustitución. Finalmente, la norma presupuestaria alude a la posibilidad de que se integren en el fondo planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

En relación con la deducibilidad fiscal a los planes de pensiones, la Ley de Presupuestos opta por diferenciar los límites de aportación a sistemas de previsión, de modo que propone rebajar los límites de aportación a planes individua-

les, al tiempo que eleva los de los sistemas de empleo. Ello exigiría modificar el artículo 5.3.a) del TRLPFP que hasta ahora no contemplaba un régimen jurídico diferenciado en este punto.

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

Para que la cobertura que ofrecen los sistemas de previsión complementarios alcance a una población cada vez más amplia se tiene que potenciar los mecanismos del segundo pilar, es decir, los de carácter profesional ligados a la relación laboral. Es ésta la tendencia reformista que siguen los países de nuestro entorno, con la cual se persigue la materialización de fórmulas de capitalización en los sistemas de protección social concertadas a nivel empresarial o sectorial. Para ello, y en línea con lo sugerido en el último

Informe del Pacto de Toledo, habría que seguir avanzando por el cauce de la negociación colectiva como vía estratégica de generalización de la previsión social complementaria. Se debe seguir potenciando el papel de la negociación colectiva, muy especialmente en lo que se refiere a la instauración e implantación a través de ella de planes sectoriales o de promoción conjunta. Como se ha podido comprobar, estos planes tienen una nula o escasa presencia, pese a que los mismos presentan una serie de ventajas indudables frente a los planes de pensiones de carácter empresarial (racionalización de costes para las empresas implicadas, comisiones más bajas de las entidades gestoras y depositarias, etc.). Se trata, por lo demás, de la mejor (cuando no la única) opción para que los planes de pensiones del sistema de empleo continúen creciendo, dado el volumen de trabajadores pertenecientes a pequeñas y medianas empresas sometidos gran parte de ellos a convenios de sector.

La apuesta que se hace por fomentar la incorporación automática de los empleados a esquemas de capitalización que tengan su origen en la negociación colectiva no se acompañaría de modo adecuado con la posibilidad de que las empresas puedan cumplir con dicho cometido con el ofrecimiento al empleado de un instrumento del tercer pilar. No es ésta la mejor opción si lo que se quiere es generalizar las fórmulas de previsión privada complementaria del segundo pilar. Por ello, consideramos una opción adecuada la creación de un fondo público en el que

se puedan adscribir planes de empleo de reducida dimensión. En todo caso, falta concretar muchos aspectos sobre el mismo, especialmente todo lo relativo a su naturaleza, desarrollo y financiación.

El carácter preferencial que se le otorga a la vía ocupacional o colectiva frente a la individual en materia de previsión social obliga necesariamente a una diferenciación de los sistemas de empleo de los individuales. Los primeros nacen de la negociación colectiva y las aportaciones constituyen un salario diferido mientras que los sistemas individuales responden a decisiones de ahorro de aquellas personas con capacidad; por ello, en ocasiones constituyen un sistema de optimización fiscal cuando no un requisito impuesto por las entidades financieras para la obtención o mejora de las condiciones de los préstamos.

En base a lo anterior, se hace necesaria la delimitación y separación de ambos sistemas en aspectos como los incentivos fiscales y los límites de aportaciones diferenciados, entre otros. En esta línea se mueve la propuesta contenida en la Ley de Presupuestos y que consideramos muy pertinente por todo lo comentado. La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, introdujo una serie de modificaciones de gran envergadura en la ordenación legal de los planes de pensiones. Sin poder aquí entrar en todos los aspectos fundamentales, cabe destacar que La LPGE para 2021 estableció una política de promoción selectiva de la “Promoción de fondos de pensio-

nes públicos empleo que sirvió de marco general de reforma del nuevo modelo de previsión social complementaria que finalmente se ha concretado en la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo.

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

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

Finalmente, el sistema complementario debería introducir suficientes dosis de flexibilidad con respecto a elementos como la posibilidad de realizar disposiciones anticipadas bajo determinados requisitos y una eventual movilización

de derechos económicos/consolidados entre diferentes instrumentos.

Por otra parte, la experiencia comparada tiene un valor añadido efectivo con relación a la articulación de la política del Derecho de las pensiones públicas y privadas.

Más allá de la inexistencia de “un” modelo europeo, lo que sí se aprecia es que el establecimiento de un segundo pilar de pensiones del sistema de empleo encuentra su fuente de establecimiento más eficiente y garantista en la negociación colectiva sectorial de carácter estatal. Eso sí, contando con una labor de aproximación flexible y de coordinación de los instrumentos soft law de la Unión Europea. Una vía de aproximación por objetivos y métodos de reforma de los sistemas de pensiones “nacionalizados”.

Por otra parte, que estos sistemas privados de pensiones colectivos se expandan y generalicen en el “mercado de la previsión privada” es imprescindible la intervención de fomento y apoyo por parte del Estado, el cual establece los principios y reglas de juego fundamentales.

La orientación más avanzada reside en construir un sistema global de pensiones en doble dimensión interrelacionada, pública (seguridad social) y privada (previsión privada). Se trata de sistemas complementarios que pueden diseñarse como “vasos comunicantes” (orientación privatista fuerte) o, prescindiendo de ellos, como una delimitación de espacios propios entre lo público y lo privado evitando que el sector privado de la previsión “se alimente” del sistema público (es decir, de

la reducción de la cuantía y calidad en su conjunto de las pensiones públicas).

De no ser así, los sistemas complementarios se convertirían en sistemas “sustitutivos” llamados a desplazar al sistema público de pensiones con la tendencia a privatizar las pensiones contributivas y dejar al sector público (Seguridad Social) tan sólo o principalmente la garantía de las pensiones mínimas. De ser así, se produciría una ruptura del modelo constitucional tal y como se presenta en los artículos 41 y 50 (interpretados con arreglo al canon hermenéutico de interpretación ex art. 10.2 de nuestra Carta Magna), pues se desnaturalizaría el principio de “suficiencia contributiva” en favor de una asistencia-lización de las pensiones en grado minimalista y marginal.

Digámoslo abiertamente, no sólo se trata de instaurar un sistema integrado y global de pensiones, estableciendo una combinación y distribución de espacios entre el sistema público de Seguridad Social y el atribuido a la iniciativa privada complementaria, sino de rechazar la lógica neoliberal de los “vasos comunicantes”, de manera que el incremento de los espacios del sistema público se realizara –se alimentara– de la minoración de la intensidad protectora del sistema público y, por tanto, se operase una “remercantilización” de los espacios vitales del sistema público. Hay que decir de inmediato que este enfoque exigiría una reforma de la Constitución en base a los artículos 41, 50, en relación con el canon interpretativo del artículo 10.2 de la Norma Fundamental,

lo que nos llevaría también a incumplir o renunciar a lo estipulado en el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada que exige un principio de suficiencia contributiva no “remercantilizable”.

En cualquier caso, la idea principal es la siguiente: El espacio propio de las pensiones privadas tiene que vincularse estrictamente a la función de la protección complementaria que asumen (artículo 41 CE y artículo 1 del TRLPFP).

En el debate académico y político sobre las relaciones entre el reparto y la capitalización se ha convertido en una teoría escasamente cuestionada la de los “vasos comunicantes” entre ambas formas de provisión de pensiones, conforme a la cual en los países desarrollados el impulso de la capitalización debe ir precedido o, al menos, simultaneado, por el recorte del reparto, de forma que las pensiones de reparto se alejen lo más posible de los ingresos percibidos de la actividad profesional. Este enfoque es el que es necesario evitar a través de una política de tutela adecuada de la calidad de las pensiones públicas y de apoyo a sistemas estrictamente complementarios de pensiones privadas.

Hay que dejar claro que en el sistema público de pensiones la contributividad asume una función relevante, consistente en garantizar, en gran medida, la suficiencia financiera del Sistema en su vector contributivo (lo que suele conocerse en la legislación internacional como “regímenes profesionales contributivos”); si se reducen las cotizaciones o no se incrementan en la lógica de la

contributividad se pone en cuestión el equilibrio interno del Sistema, por más que sea necesaria la aportación directa de recursos estatales para garantizar la sostenibilidad del sistema público (no se olvide que el artículos 41 y 50 de la Constitución deja claro que el responsable de la garantía constitucional del mantenimiento de pensiones dignas, suficientes y adecuadas, es el Estado).

Ha llegado el momento, tras más de veinte años de la existencia de los planes y fondos de pensiones en nuestro ordenamiento, de comprobar qué aspectos deben ser corregidos con objeto de posibilitar la generalización de la previsión social complementaria en nuestro país.

Las propuestas que a continuación se exponen se centran fundamentalmente en los aspectos desarrollados en el punto anterior. Tratan de seguir un principio básico presente en esta investigación, y es hacer que estos instrumentos se conviertan en auténticos mecanismos de previsión social y no únicamente en instrumentos financieros, aparte de ser verdaderos “instrumentos de seguridad” en términos de aseguramiento eficiente en la provisión de las pensiones complementarias.

1. Los planes y fondos de pensiones deben seguir siendo un mecanismo complementario de carácter voluntario.
2. La universalización en su cobertura: lo que implica la eliminación del requisito de la antigüedad en los planes de pensiones del sistema de empleo

como avance en el más amplio proceso de universalización subjetiva; la eliminación del requisito de antigüedad en los planes de pensiones de empleo en España se llevó a cabo asumiendo el criterio doctrinal que se venía defendiendo desde hace varias décadas. Se materializa en dos cambios clave impulsados por reformas recientes (Ley 12/2022 y RD 668/2023¹⁰): primero, la obligación jurídica para las empresas de incluir a trabajadores con solo un mes de antigüedad (como se sabe, antes se exigía dos), y segundo, la nueva posibilidad de rescate de planes individuales a partir de 2025 para aportaciones con más de diez años de antigüedad, independientemente de la contingencia principal (jubilación).

3. Debe darse prioridad a los planes de pensiones frente a otros mecanismos de previsión privados
4. El aseguramiento obligatorio (y no facultativo) o la creación de un Fondo de Garantía, como medidas efectivas de protección de los intereses de los partícipes
5. Se debe potenciar la generalización de la protección social complementaria por la vía de los planes de pensiones del sistema de empleo mediante su articulación en la negociación colectiva sectorial.

6. Se deben limitar las opciones de fragmentación del sistema de previsión en los planes del sistema empleo.
7. Avanzar en resolver la brecha de género también en las pensiones privadas.

Es cierto que se han tomado ya algunas medidas, como por ejemplo el apartado 2º del artículo 5.1.a) TRLPFP, que establece que, en todo caso, debe garantizarse el desarrollo de medidas correctoras para evitar la brecha de género. Pero no debe olvidarse que existe una lógica interna del sistema laboral (desigualdad salarial; trabajos peor retribuidos o precarios; mayor incidencia de género en la economía sumergida, etcétera) y, en no poco, el sistema de protección social (reglas en el sistema de protección que reproducen la desigualdad en los mercados, por ejemplo, la ya mejor resuelta cuestión del trabajo a tiempo parcial y sus lagunas de cotización; la falta de atención compensatoria de los trabajos de cuidados; la no consideración del trabajo productivo) contrario a la igualdad de género.

La misma conexión entre pensión pública y pensión privada complementaria interactúa de manera que se reproduce y consolida la desigualdad en los dos ámbitos del Sistema Global de Pensiones, públicas y privadas.

Ello obligaría a establecer un conjunto de medidas más incisivas y articuladas para contrarrestar la brecha de género en las pensiones públicas y privadas y lograr un sistema de pensiones dignas en igualdad y equidad.

109. AIREF: Estudio Beneficios Fiscales, Madrid, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2020, pág. 79.
110. Real Decreto 668/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo.

IV

LA BRECHA DE GÉNERO

7

La(s) brecha(s) de género en las *pensiones contributivas autogeneradas*

por PAZ MENÉNDEZ SEBASTIÁN

1. REALIDAD DE LA(S) BRECHA(S)

Desde hace tiempo multitud de foros de debate y estudios centran sus esfuerzos en el análisis de la brecha salarial y de los posibles mecanismos de respuesta y reducción. Sin embargo, esta brecha es aún mayor en el entorno de la protección social contributiva, básicamente porque nuestro sistema de Seguridad Social se construyó en su día sobre el concepto de sujeto cotizante “patrón”, entendiéndose por tal el que genera pensiones tras largos y regulares periodos de cotización, que son más difíciles de obtener para las mujeres, cuya cotización suele ser menos lineal y prolongada.

Las cifras de pensiones autogeneradas –jubilación e incapacidad permanente– hablan por sí solas. La pensión media de jubilación de las mujeres en el total del sistema era en diciembre de 2025 de 1.210,39 € mensuales, y la de los hombres de 1.729,88 € mensuales, mientras que la de incapacidad permanente (sin distinguir regímenes ni grados de incapacidad), de 1.111,28 € mensuales y 1.275,34 € mensuales respectivamente, esto es: una brecha de 30,03% y de 12,86 % respectivamente. Pero la brecha no afecta solo a la cuantía de las pensiones, sino también al número de las reconocidas. En ese mismo mes de referencia, del total de pensiones de jubilación el 61,43% eran percibidas por varones y sólo el 38,54% por mujeres. En el caso de la incapacidad, sólo el 41,7% se percibieron por mujeres.

Esta realidad responde a causas comunes a ambas prestaciones, pero tam-

bién al régimen jurídico específico de cada una de ellas. Obviamente, la primera causa directa y común es la brecha salarial, generada a su vez por dos niveles de factores. En primer lugar, la segregación vertical (sectores de actividad y actividades dentro de los sectores) y horizontal del mercado laboral. Los sectores feminizados tienen, en términos generales, salarios inferiores, por lo que sus bases de cotización son menores y a largo plazo lo son también sus pensiones. Además, como las mujeres tienen más dificultades para acceder a los puestos más altos en el escalafón profesional (techo de cristal), tienen menos posibilidades de percibir los salarios más elevados y construir su carrera de seguro sobre bases máximas de cotización. Lo mismo cabe decir respecto de la generación de ciertos complementos salariales, ligados sobre todo a la disponibilidad. En este sentido, hay que tener en cuenta que, aunque las medidas de recorte de la brecha salarial están resultando bastante eficaces, su repercusión en el entorno de las pensiones no va, obviamente, al mismo ritmo.

En un segundo nivel, la brecha salarial se explica por diversos motivos como la parcialidad, la temporalidad, la mayor tasa de desempleo que sufren las mujeres y la asunción mayoritaria de las responsabilidades familiares. Si la contratación es temporal o a tiempo parcial, el salario se verá reducido, y el acceso a ciertos complementos retributivos y la promoción profesional también se resienten. Pero es que, además, estos factores castigan suce-

sivamente a las mujeres, porque más allá de rebajar sus bases de cotización, reducen la extensión de sus carreras de seguro –al concurrir tiempos sin cotización o con cotizaciones inferiores–; y hacen que sus pensiones (cuando se generan) sean de importe menor, al menos las que exigen tiempos prolongados de aseguramiento: jubilación e incapacidad permanente por enfermedad común (que son las más habituales), pues cuanto menor sea el tiempo de cotización, será inferior el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión.

En los últimos tiempos, además, este problema se ha agudizado porque, por razones financieras, se han ampliado los periodos de referencia para el cálculo de las pensiones. Piénsese, por ejemplo, en la pensión de jubilación. El tiempo mínimo de cotización legalmente exigido para acceder a la pensión es de 15 años (art. 205.1.b LGSS), pero la base reguladora se calcula tomando las bases de cotización no de esos 15 años, como sería razonable, sino de 25 años, 27 desde la entrada en vigor de la reforma acometida por el Real Decreto-ley 2/2023.

La diferencia entre ese periodo mínimo y el empleado para la base reguladora se cubre integrando los vacíos de cotización con bases de menor importe, y es evidente que en las carreras con más lagunas (las de las mujeres) ese proceso de integración a la baja repercute en mayor medida. En estos casos, la menor cotización arrojará un porcentaje menor sobre la base reguladora, que, a su vez, se rebajará por el efecto de la integración de

lagunas, generando con ello una doble penalización. Lo mismo sucede con la pensión de incapacidad permanente (total, absoluta y gran incapacidad) derivada de enfermedad común, en la medida en que su cálculo se corrige a la baja mediante la entrada de las reglas de jubilación.

Además, en el concreto caso de la jubilación, las mujeres no sólo tienen serias dificultades para acceder a la pensión con porcentajes razonables sobre la base reguladora, sino que prácticamente tienen vedado el acceso a las jubilaciones “especiales”, que exigen la cobertura de periodos muy dilatados de cotización, que difícilmente podrán tener las mujeres que no han permanecido en el mercado laboral o no se han incorporado tempranamente al mismo por motivos de conciliación. Esto sucede con la jubilación a los 65 años (sólo viable si se acreditan 38 años y 3 meses de cotización en 2026), con la jubilación anticipada (se exigen 33 años en la involuntaria y 35 en la voluntaria), o con la jubilación parcial (33 años).

Es verdad que el Real Decreto Ley 11/24 ha modificado la jubilación activa para permitir su acceso al régimen especial de compatibilidad (pensión/salario) sin alcanzar el 100% de la base reguladora que, por las razones expuestas, es más complejo cubrir para las mujeres, pero habrá que ver cómo repercute esta medida en la brecha, teniendo en cuenta que a ella sólo se accede si se posterga en al menos un año la edad ordinaria de jubilación.

Por lo demás, la regulación de las pensiones de incapacidad permanente

derivadas de contingencia profesional reporta dificultades específicas que afectan en mayor medida a las mujeres. Es cierto que en este caso desaparece la dificultad general ligada a las exigencias de cotización, pero, primero, estas pensiones se calculan sobre la remuneración vigente a la fecha del hecho causante, por tanto, además de la lectura negativa general (ligada a la brecha salarial), tiene otra específica, relacionada con el mayoritario disfrute femenino de las reducciones de jornada por cuidado. Obviamente, si durante esa reducción se entra en incapacidad permanente, el montante de la pensión se reduce en la misma proporción (habiendo declarado la STJUE de 10 de abril de 2025, asunto KT, C-584/2023, que esta regulación no contraviene el Derecho europeo antidiscriminatorio).

En segundo lugar, la configuración misma del sistema productivo hace que el porcentaje de mujeres que tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente por contingencia profesional (sólo al 19,1%) sea muy inferior al de varones (el 80,8% restante), y, en términos generales, estas pensiones tienen un montante superior al propio de la contingencia común (salvo lo dicho para la reducción de jornada). Este desequilibrio responde a la masculinización de dos elementos (con correlación entre sí), a saber: las actividades con mayor riesgo profesional (como resulta de las propias tarifas de primas, ahora integradas en Disposición adicional sexagésima primera de la LGSS ex Real Decreto Ley

16/2025, de 23 de diciembre, pendiente de convalidación al cierre de este trabajo) y la formulación legal de las enfermedades profesionales.

Respecto a la segunda cuestión señalada, conviene recordar que la lista de enfermedades profesionales, hoy recogida en el Real Decreto 1299/2006, responde a un modelo productivo industrial masculinizado, que no toma en consideración los riesgos de los trabajos feminizados. De ahí que, en términos generales, las mujeres encuentren más obstáculos que los varones para obtener una declaración de incapacidad permanente derivada de enfermedad profesional. De hecho, el 67,3% de estas pensiones las perciben varones y sólo el 32,6% mujeres. Urge, por tanto, un replanteamiento general del sistema de contingencias profesionales, en especial de enfermedades, para acomodarlo a la nueva realidad productiva, en la línea marcada por la jurisprudencia social y en la que parece va a seguir el legislador.

2. REMEDIOS LEGALES DE REDUCCIÓN DE LA(S) BRECHA(S)

Consciente de la situación descrita, el legislador de Seguridad Social lleva tiempo diseñando mecanismos de recorte de la brecha: algunos más novedosos, como el complemento de pensiones para la reducción de la brecha de género o la cobertura mejorada de lagunas de cotización, y otros con más historia, aunque ahora mejorados en algunos puntos (asimilación de

cotizaciones por parto y cotización efectiva durante la excedencia y durante la reducción de jornada por cuidados).

Cierto es, no obstante, que algunos de estos mecanismos no han salido todo lo bien que estaba previsto, especialmente el primero denominado complemento de maternidad (o por aportación demográfica al sistema de Seguridad Social, vigente desde enero de 2016), y luego rebautizado como complemento para la reducción de la brecha de género, introducido en la LGSS por el Real Decreto-Ley 3/2021. Ambos han sido declarados contrarios al Derecho de la Unión Europea, el primero por la STJUE, de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18, al reconocerse sólo a las mujeres, el segundo mediante la STJUE de 15 de mayo de 2025, asuntos acumulados C-623/23 [Melbán] y C-626/23 [Sergamo]), al exigir a los varones requisitos adicionales (que no funcionan para las mujeres), relativos a que sus carreras profesionales se hubiesen interrumpido o visto afectadas con ocasión del nacimiento o de la adopción de hijos/as.

Tras esta última sentencia, se impone una reformulación del régimen jurídico del complemento, que podría ligarse a la conciliación en lugar de a la condición femenina, por ejemplo, reconociéndoselo al progenitor que acredite repercusión negativa en la carrera de seguro por la crianza, o directamente a quien obtiene la pensión más baja, presumiendo que la conciliación ha sido la causante última de ese importe inferior.

Se trata de un cambio de configuración jurídica que, por cierto, debería

alcanzar también a las reglas especiales para la integración de lagunas de cotización de las mujeres en la pensión de jubilación, aprobadas por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, y que han entrado en vigor en 2026. Como se sabe, esta norma prevé que, frente a la regla general, en el caso de las mujeres la cobertura de lagunas de cotización se haga a razón del 100% de la base mínima hasta los primeros 60 meses de laguna, integrándose entre los meses 61 a 80 al 80% de la base mínima de cotización (art. 209.1.b LGSS) –DT 40. primera LGSS–. Es, obviamente, una medida directa de recorte de la brecha construida sobre la idea de que la conciliación, que las mujeres asumen en mayor porcentaje, genera en sus carreras de seguro lagunas de mayor calado que a los varones.

No obstante, la medida anterior puede generar las mismas dudas que el complemento de reducción de la brecha, pues si con este instrumento se pretende compensar, como se sostiene en el preámbulo de la norma, la repercusión negativa de la conciliación, no se alcanza a entender que a las mujeres trabajadoras por cuenta ajena se les aplique de forma automática, sin exigirles no ya acreditación de esa repercusión negativa, sino ni siquiera la tenencia de hijos/as. Mientras que, a los varones para acceder a esta mejora, se les exige además de la acreditación de los/as hijos/as, la prueba de la dedicación a su cuidado. También, por cierto, convendría extender este mecanismo a la incapacidad permanente por enfermedad común, que el legisla-

dor (seguramente sin intención) no ha incluido, y que reporta las mismas dificultades, como se ha visto.

Otros instrumentos, como son las cotizaciones ficticias ligadas a la conciliación, no presentan este mismo riesgo. Así, aunque durante la excedencia por cuidado de menores o familiares la empresa no cotiza, ese período no genera una laguna de cotización ni para jubilación ni para incapacidad permanente, pues ese tiempo (con un máximo de tres años) se considera efectivamente cotizado.

Lo mismo se prevé para completar los tiempos de reducción de jornada por conciliación, que se entienden cotizados hasta alcanzar el 100% de las bases de cotización que habrían correspondido a la persona trabajadora hasta tres años. Ambas ficciones funcionan tanto para mujeres como para hombres siempre que se produzca la reducción de jornada/excedencia por estos motivos de conciliación.

Algo similar cabe decir de las cotizaciones ficticias (270 días) para determinar la edad de jubilación o su cálculo, cuando la persona (mujer u hombre, aunque con preferencia de la primera en caso de concurrencia) ha abandonado (involuntaria o voluntariamente) su carrera de cotización para ocuparse del cuidado de un/a hijo/a, habiéndose extinguido su relación laboral o finalizado el cobro de prestación de desempleo entre los 9 meses anteriores al nacimiento (o los 3 meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente de un menor) y los 6 años posteriores a ese momento (art. 236 LGSS). Estas últimas están lla-

madas a jugar un papel relevante en el recorte de la brecha, al facilitar el acceso a la pensión de jubilación de las personas (sobre todo mujeres), que han abandonado la actividad laboral por motivos de conciliación.

También cabe aludir a la supresión del coeficiente de parcialidad en las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente derivada de enfermedad común. Ahora, los períodos trabajados a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada, se tendrán en cuenta a efectos de acreditar los períodos de cotización necesarios para causar estas pensiones de jubilación o incapacidad permanente, desvirtuando con ello parte importante de la desventaja que la parcialidad (mayoritariamente femenina) generaba en el acceso a estas pensiones.

Por último, existen otros mecanismos genéricos que también contribuyen, de forma indirecta, al recorte de las brechas de pensiones: primero, la complementación a mínimos de las pensiones, que beneficia a un volumen mucho mayor de mujeres que de varones; y, segundo, el incremento de las pensiones más bajas, que, como se ha señalado, porcentualmente corresponden en mayor medida a las mujeres.

V

LOS COLECTIVOS INTEGRADOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

8

La ampliación del sistema de seguridad social I

Una perspectiva general

por JUAN LÓPEZ GANDÍA

1. EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL Y UNA NUEVA EXTENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

La vulnerabilidad social es un concepto “relativo y dinámico” que, abordado desde diferentes disciplinas y campos de conocimiento, ha sido definido con referencia a las características esenciales de una persona y a su situación. La vulnerabilidad social alude a una zona inestable, entre la integración y la exclusión social, que no se explica por una sola causa, sino como producto de la interacción de distintas circunstancias socioambientales e individuales-subjetivas.

La vulnerabilidad social guarda estrecha conexión con la inestabilidad laboral. Tradicionalmente se vinculaba a las dificultades de acceso al mercado de trabajo y a la pérdida del empleo; tener un empleo se interpretaba como una garantía de integración social y de un nivel de ingresos suficiente para conducir una vida en condiciones mínimas de dignidad. Hoy trabajar no garantiza una vida decente ni mayores niveles de protección ante la exclusión social. En consecuencia, no es solo el desempleo el que impide a las personas trabajadoras acceder a los recursos suficientes para garantizar su plena independencia económica y social, colocándolas en una posición de desventaja social. También las formas atípicas de empleo, por sus distintas características -temporalidad, parcialidad involuntaria, bajos salarios y ausencia de derechos sociales- tienen un impacto negativo, generando inseguridad, inesta-

bilidad, precariedad sociolaboral y desigualdad social.

Se trata de un concepto más amplio que el de precariedad laboral, al expresar este último un régimen de organización del trabajo y de integración sostenido en la inseguridad social. La vulnerabilidad laboral abarca, pues, la precariedad laboral e incorpora, asimismo, cualquier forma de trabajo que se sitúe extramuros del modelo de empleo. Las políticas de empleo y las de protección social deben buscar cauces apropiados para hacer frente a las desigualdades que genera el propio ‘mercado’ de trabajo y contribuir a lograr la igualdad social y una justa redistribución de la renta que elimine los riesgos de exclusión social.

La determinación de los grupos vulnerables en una visión más clásica se llevaba a cabo en atención a su condición social o circunstancias personales: mujeres, jóvenes, personas maduras, personas con discapacidad, migrantes, entre otras, consideradas prioritarias de las políticas de empleo y de protección social. Pero más recientemente se ha constatado que existe una relación directa entre el régimen del trabajo y el régimen de protección social, ya que este se basa en condiciones estables de trabajo, el empleo de calidad.

Pueden identificarse distintos grupos vulnerables, en correspondencia con las actividades y/o los sectores del mercado de trabajo precarizados, o en atención a la modalidad y relación contractual concertada: personas trabajadoras no cualificadas o empleadas en sectores con

baja retribución; con contratos atípicos; personas trabajadoras ocasionales o con empleos intermitentes.

2. SU ABORDAJE EN EL MODELO DE PROTECCIÓN CLÁSICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social, desde la visión clásica del modelo contributivo basado en el empleo o actividad profesional, en su continuidad y de lo que llamamos carreras laborales clásicas, no ha abordado adecuadamente estos problemas. El modelo de protección social clásico ha condicionado la protección a la inserción regular en el mercado de trabajo a la hora de abordar los riesgos protegidos y las situaciones de necesidad. Ha estado vinculado a requisitos de aseguramiento y contributivos, al partir del modelo del seguro social. De ahí la importancia del cumplimiento de requisitos para la inclusión en el sistema, a las situaciones de alta o asimilación al alta y a reunir períodos de carencia o de cotizaciones suficientes para acceder a las prestaciones, cuyo cálculo se obtiene a partir del nivel salarial o retributivo y los períodos trabajados a lo largo de la vida laboral.

El sistema de protección social, de manera subsidiaria o complementaria, ha recurrido a prestaciones no contributivas, rentas de inserción y al ingreso mínimo vital combinadas con acciones específicas que pretenden garantizar la inserción laboral con el apoyo de las personas más desfavorecidas mediante el

mantenimiento de niveles de protección social que impidan su exclusión social. No obstante, las prestaciones no contributivas no abarcan todas las situaciones de necesidad, sino que siguen la estela de las contributivas en cuanto a los riesgos cubiertos, como la jubilación o la incapacidad permanente, fundamentalmente.

En cambio, el ingreso mínimo vital es una prestación de Seguridad Social no contributiva, creada por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, con varias modificaciones posteriores, de cierre del sistema de protección, más amplia, de carácter universal, pues alcanza a situaciones de vulnerabilidad económica, sean unidades de convivencia, o personas que tengan 23 años o menos en caso de víctimas de violencia de género, de trata, o personas usuarias de prestaciones de servicio residencial.

El IVM protege a personas que reúnen estos requisitos, aunque tengan ingresos procedentes de rentas del trabajo o actividad por cuenta propia, si son insuficientes (Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre), dentro de la tendencia más general a compatibilizar las prestaciones con la actividad, como se está produciendo en otras prestaciones como las pensiones de jubilación, a través de la jubilación activa (más reforzada aun tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre), y en las prestaciones de desempleo, tanto de nivel contributivo como en los subsidios, tras el RDL 2/2024, de 21 de mayo.

3. NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LOS CITADOS COLECTIVOS. LA AMPLIACIÓN SUBJETIVA DE LA ACCIÓN PROTECTORA DESDE NUEVAS TÉCNICAS

Sin embargo, en estos últimos tiempos la regulación del sistema de Seguridad Social ha tenido que ir matizando y contemplando situaciones que no encajaban claramente en ese paradigma del sistema contributivo clásico. Cuatro factores han contribuido a ello: los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Carta Social Europea, el diálogo social, pese a la ausencia de las organizaciones empresariales en ciertos momentos, y el Pacto de Toledo. Así, por ejemplo, se ha abordado la inclusión de sujetos sin una actividad laboral propiamente dicha, pero dentro del mundo del trabajo, al estar en fase de formación, en situación de prácticas en empresas y Administraciones públicas realizando becas de investigación (art. 21 de la Ley 14/2011 de la Ciencia) y estancias de formación, prácticas, colaboración o especialización.

En la misma dirección, se han ido incorporando al sistema los alumnos en prácticas académicas externas, curriculares y extracurriculares en empresas, instituciones o entidades dirigidas a la obtención de titulaciones varias, siempre que no figurasen en situación de alta, o asimilada al alta, con cotización en cualquiera de los regímenes del sistema de Seguridad Social por el desempeño de otra actividad, o tuvieran la condición

de pensionistas de jubilación o de incapacidad permanente de la Seguridad Social, tanto en su modalidad contributiva como no contributiva. Las personas que realicen estas prácticas, en consecuencia, quedan asimiladas a trabajadores por cuenta ajena.

Incluso cabe la posibilidad de que los alumnos o estudiantes que con anterioridad se hubieran encontrado en la situación indicada en el mismo puedan suscribir un convenio especial que les posibilite el cómputo de la cotización por los períodos de formación o realización de prácticas no laborales y académicas llevados a cabo antes, lo que contribuye de manera importante a su carrera profesional de cotizaciones a solicitud de los interesados, además de poder ampliarlas, hasta un máximo de 5 años¹¹¹.

También se utiliza la vía del convenio especial para actividades no laborales, como la de los cuidadores no profesionales¹¹². La norma establece que vuelve a hacerse cargo el Estado del coste del convenio especial de los cuidadores no profesionales que lo soliciten, aunque deban acreditar que las personas en situación de dependencia por ellos atendidas eran beneficiarias de la prestación económica regulada en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Otra vía utilizada por la Seguridad Social para extender la protección a supuestos especiales de vulnerabilidad o con mayores dificultades para el acceso a carreras de seguro con cierta continuidad, o bien de un cierto nivel de calidad, es la de los regímenes y sistemas especia-

les en el caso de algunos colectivos como los trabajadores agrarios, los artistas y el personal al servicio del hogar familiar.

En el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, una de las especialidades de este sistema es permitir el acceso al mismo, aun con escasa cotización desde el punto de vista de las reglas generales, y establecer para los períodos de actividad una base de cotización que permita una protección de nivel similar a la del Régimen General y, en paralelo, un abaratamiento de costes empresariales mediante la aplicación de tipos especiales y reducciones (Ley 28/2011, de 22 de septiembre). Y para los períodos de no actividad, la regulación posibilita una continuidad de carrera de cotización a cargo del trabajador con costes bajos y prestaciones especiales de desempleo.

En el caso de trabajadores por cuenta propia, la mujer, principalmente en el ámbito de la explotación familiar, comparte con el hombre las tareas agrarias, asumiendo buena parte de estas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, esta labor carece de suficiente reconocimiento jurídico, valor económico y reflejo social, por cuanto no trasciende del ámbito familiar. Ello se debe normalmente a que, en esos casos, figura solo una persona física como titular de la explotación agraria. Por ello, se ha extendido la protección mediante la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, con el objetivo de promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural .

De hecho, la figura del familiar colaborador en el ámbito del trabajo autónomo en su conjunto implica una captura de rentas, perjudicial para el autónomo principal en términos tributarios, y para el familiar colaborador, en términos de equidad y autonomía económica personal, con un relevante impacto de género.

En el caso de los artistas se ha creado un sistema especial “de facto” muy similar al de los trabajadores agrarios por cuenta ajena debido a las especialidades del trabajo artístico, que se caracteriza por una intermitencia, heterogeneidad e inestabilidad mucho más acusada que en otros sectores. De ahí la importancia no solo de los períodos de actividad sino también de los de inactividad. Se han introducido de este modo reglas especiales de encuadramiento y cotización para el acceso y para la carrera de seguro del artista (art. 249 ter TRLGSS tras RDL 26/2018, de 28 de diciembre). Y también, para artistas integrados en el RETA de bajos ingresos¹¹⁴, contempla prestaciones especiales de desempleo con cotizaciones para jubilación a cargo de la entidad gestora,¹¹⁵ y una jubilación activa especial, que permite compatibilizar la pensión contributiva o no contributiva con actividades, además de con derechos de propiedad intelectual¹¹⁶.

Respecto al personal al servicio del hogar familiar, las especialidades derivan de que la persona empleadora no tiene entidad empresarial, la prestación de servicios se produce en un ámbito privado, se observa una alta variabilidad en las jornadas (desde un tiempo parcial

muy reducido a la jornada completa), o se producen situaciones de pluralidad, en determinados supuestos, de personas empleadoras y de otras circunstancias.

Además, en el caso del trabajo en el hogar es una actividad desempeñada histórica y mayoritariamente por mujeres y adicionalmente, un alto porcentaje de las personas que desarrollan en España actividades al servicio del hogar no son españolas. Estas características han llevado a modificar algunos aspectos de su protección social. En primer lugar, ya que condiciona el nivel de las prestaciones, la aproximación todavía no conseguida a la cotización del régimen general, sobre los salarios reales y no sobre bases con topes y tramos¹¹⁷, aun cuando hay contrapartidas de bonificaciones en la cotización para el amo/a de casa al no ser propiamente un empresario. En segundo lugar, la extensión a efectos de las prestaciones de las reglas del trabajo a tiempo parcial¹¹⁸ y del régimen de integración de lagunas si bien solo a partir de 2024 (disp. trans. 16ª, 4 LGSS tras la ley 6/2018 y RDL 16/2022). Y, en tercer lugar, la extensión de la protección por desempleo tras la STJUE de 24 de febrero de 2022 (C-389-20) que entendió que, desde la perspectiva de género, la exclusión era discriminatoria. El RDL 16/2022, de 6 de septiembre la ha reconocido, si bien no ha llevado a cabo la protección con efectos retroactivos hasta un periodo en el que pudieran reconocerse cotizaciones,¹¹⁹ y no ha tenido en cuenta la singularidad de las personas con multiempleador, y

su impacto en una menor demanda de prestaciones cuando se tienen varios empleadores y se extingue sólo alguna de las relaciones.

4. LA EXTENSIÓN SUBJETIVA PROTECTORA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El colectivo en el que se percibe la principal insuficiencia de la acción protectora de la Seguridad Social en el ámbito de las pensiones como reflejo de una discriminación histórica y estructural en el mercado de trabajo es el de las mujeres, no solo por la asunción del rol de cuidadoras, sino también por las ocupaciones que desempeñan en el mercado de trabajo. Así se plasma en diversas trayectorias profesionales, la incidencia de la precariedad laboral, en especial el trabajo a tiempo parcial, la brecha salarial y el trabajo reproductivo y su insuficiente consideración todavía a efectos de protección social como pone de manifiesto el propio RDL 3/2021, de 2 de febrero en su exposición de motivos,

Ese conjunto de factores se traduce en brechas de género, diferencias de acceso a las prestaciones y en las cuantías, intensidad y alcance de estas. Nos encontramos con lagunas de regulación y protección derivadas de configuraciones contributivas no adaptadas a las nuevas exigencias, de visiones formalistas neutras de regulaciones aparentemente no discriminatorias, pero que generan graves desigualdades. El puro juego del sis-

tema contributivo aparentemente neutro genera desprotección o baja protección.

Los obstáculos y dificultades de acceso dan lugar a una infraprotección en las prestaciones contributivas y a la consiguiente feminización de las prestaciones no contributivas, complementos para mínimos y el Ingreso Mínimo Vital. Ello sin olvidar que, de no ser por la pensión de viudedad, la mitad de las mujeres no percibirían ninguna pensión.

El trabajo de cuidar conlleva las brechas laborales y se traduce en discontinuidades, vacíos e interrupciones por la reproducción y los cuidados. Ya la Recomendación n. 17 del Pacto de Toledo propone un nuevo tratamiento sistémico que potencie la corresponsabilidad y que las carreras profesionales no experimenten vacíos de cotización por esta causa, lo que requiere programas de reformas con asignación financiera (componente 23 del PRTR).

De ahí la necesidad de aplicar acciones positivas, garantías de protección específica de normatividad diferenciada a favor de las mujeres, mediante la adecuación del modelo contributivo, la neutralización o el no perjuicio de las interrupciones de las carreras de seguro, compensando las desventajas en las carreras profesionales de cara a las prestaciones que exigen largos períodos de cotización. En este sentido se ha contemplado la ampliación y extensión del otorgamiento de cotizaciones ficticias en algunos supuestos, que compensen las desigualdades por razones de mercado de trabajo o factores ligados a la concilia-

ción de la vida laboral o familiar. Así, se computan cotizaciones no efectivamente realizadas y se otorgan períodos de cotización presuntos en una serie de supuestos, como la excedencia por cuidado de hijos, menores acogidos y de familiares, víctimas de violencia de género, maternidad biológica y reducciones de jornada, cuyo cómputo como periodo de cotización efectiva en algunos casos se ha elevado a tres años (art. 237 LGSS modificado por RDL 2/2023). Y ciertos períodos por maternidad o paternidad (art. 236 LGSS) así como períodos de cotización asimilados por parto, una cotización ficticia en caso de que no se haya accedido a la prestación por maternidad (art. 235 LGSS).

La desigualdad que se produce en el mercado de trabajo y en los cuidados, pues las interrupciones y lagunas, vacíos de cotización son cada vez menos excepcionales, deben ser objeto de compensación y corrección y no de perjuicio, como ocurre cuando se produce una mera exigencia de requisitos contributivos, un reforzamiento de lógicas contributivas en períodos de carencia, o el aumento de los años para calcular bases reguladoras, bajo una forma aparentemente neutra e igualitaria formalmente.

El acceso a la propia jubilación a edad ordinaria encuentra a veces dificultades a causa del requisito de la carencia mínima y de la específica o cualificada, perjudicial para todos, pero más aun para las mujeres. De ahí las propuestas que se formulan a veces, de rebajar la exigencia, recuperar la tesis de días cuota, de manera que las cotizaciones siempre den lugar a alguna

prestación, aun inferior, como hacen a veces otros ordenamientos, o al menos la devolución de cotizaciones. Suele ocurrir en caso de carreras de seguro de las mujeres. En cuanto a las demás modalidades de jubilación, hay que destacar el reconocimiento efectivo del tiempo de prestación del servicio social de la mujer en el acceso a la pensión de jubilación anticipada y para la jubilación parcial respectivamente¹²⁰. Sin embargo, se mantiene el requisito de pensión mínima para acceder a las anticipadas (art. 208.1.c TRLGSS), avalado por la STJUE de 21 de enero de 2021 C-843/19.

Y lo mismo cabe decir en la jubilación parcial, pues la exigencia de los 33 años podía hacer inviable el acceso real al derecho a la jubilación parcial y con una clara perspectiva de género negativa, pues difícilmente por sus características personales pueden tener carreras largas de cotización efectiva. Y así se mantiene tras el RDL 11/2024. En el caso de las personas discapacitadas, en cambio, se exigen 25 años de cotización.

Por lo que respecta a la jubilación activa (art. 214), tras el RDL 11/2024 se ha producido una modificación importante, pues se permite acceder a ella sin que se alcance el 100% de la pensión, bastando ahora con reunir solo las cotizaciones necesarias para poder causar derecho a la pensión de jubilación, lo que, al reducir el número de años de cotización exigibles, facilita el acceso a esta modalidad de jubilación compatible con el trabajo, además de tener una incidencia positiva desde la perspectiva de género.

En cuanto a la jubilación anticipada por razón de la actividad contamos con un artículo de la reforma de 2021 muy importante (el actual art. 206 TRLGSS), aun cuando sea muy programático a la hora de determinar los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de coeficientes desde la perspectiva de género. Y así prevé la incorporación de dos elementos que se consideran estratégicos para garantizar la incorporación efectiva de la dimensión de penosidad por edad y la dimensión de género: la inclusión de una referencia expresa respecto de la posibilidad de incorporar los informes epidemiológicos pertinentes a instancia de los solicitantes, y que estos indicadores se complementen con otros dos adicionales que aíslan la incidencia de factores como, la rotación o la parcialidad del colectivo objeto de estudio (poniendo en relación el número de días y horas de baja, con los días y horas de alta en el periodo). Y finalmente, se señala que “el informe de morbilidad y siniestralidad de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social comprenderá un estudio detallado de la siniestralidad y del daño producido en el trabajo, con especial referencia a la edad y el género”.

Todo lo anterior ha sido objeto de desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, si bien aún es pronto para apreciar resultados prácticos. En el mismo sentido opera el compromiso contenido en el proyecto de Real Decreto que se ha acordado para

crear un Grupo de trabajo para el estudio de la dimensión de género y la penosidad en el desempeño del trabajo por la edad, con participación sindical.

Hay brechas en las prestaciones de asistencia sanitaria, incapacidad temporal y permanente, en caso de enfermedades y patologías derivadas de la condición biológica diferencial de las mujeres, con insuficiencias e inequidades de protección, tanto en las contingencias comunes como en las profesionales, pues se ven afectadas con mayor prevalencia por ciertas patologías como las crónicas y/o intermitentes. La Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, que introduce prestaciones específicas y especiales en cuanto a su régimen jurídico de Incapacidad Temporal, ha supuesto un claro avance a este respecto, también en el caso de las familias monomarentales. Como lo ha sido, el no reconocimiento del permiso de paternidad añadido al de maternidad hasta la STC de 6 de noviembre de 2024, núm. 140/2024, seguida por más de cincuenta sentencias posteriores de 2024 y 2025 que lo han reconocido.

En cuanto a la determinación de la cuantía de las prestaciones, las reglas contributivas vienen muy condicionadas por las carreras profesionales, las retribuciones que componen la base de cotización, los años trabajados y el tipo de trabajo, a tiempo completo o a tiempo parcial. De ahí la importancia de las bases reguladoras, los tipos aplicables, el juego de las lagunas de cotización y su integración. La perspectiva de género sea

en el momento de producción legislativa o en el momento de su interpretación, es una nueva «categoría de análisis de la realidad desigualitaria [de facto] entre mujeres y hombres dirigida a alcanzar la igualdad material y efectiva» y un imperativo «criterio hermenéutico transversal orientado a promover la igualdad entre mujeres y hombres, como parte esencial de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos» (STC 89/2024, de 5 de junio).

5. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL COMO TRABAJO FEMINIZADO

El cómputo de períodos cotizados es especialmente relevante en un trabajo precario y feminizado como el trabajo a tiempo parcial. La regulación tradicional desde el modelo puramente contributivo penalizaba dos veces esta modalidad de trabajo: en la cotización previa y luego en la propia base reguladora, pues computaba la cotización por horas, que no se compensaba suficientemente con la aplicación de coeficientes de parcialidad, hasta que por fin se ha ligado al alta y cualquiera que sea la duración de la jornada, recogiendo la STJUE de 9 de noviembre de 2017 (C-98/15 caso Espadas Recio) que ya se plasmó en el RD 950/2018, de 27 de julio, en el art.247 TRLGSS. Lo que es aplicable también a la carencia específica para la pensión de jubilación¹²¹. Y no solo para la pensión de jubilación sino también para las pensio-

nes de incapacidad permanente derivada de enfermedad común¹²².

En ese mismo sentido, se determina el concepto de ocupación cotizada en el trabajo a tiempo parcial a efectos de desempleo, pues se computa el día trabajado aun a jornada inferior como día entero cotizado, de manera que se superan las diferencias injustificadas entre trabajo a tiempo parcial vertical y trabajo a tiempo parcial horizontal¹²³.

La mejora de las condiciones de los trabajadores a tiempo parcial es también la finalidad perseguida con la modificación del artículo 248, ya que se clarifica en el apartado 1 la situación de los trabajadores fijos discontinuos, que tienen el tratamiento de trabajadores a tiempo parcial a efectos del sistema de la Seguridad Social para la determinación de la base reguladora diaria de la prestación por incapacidad temporal. No obstante, en el supuesto de los trabajadores fijos discontinuos, se mantiene el coeficiente de 1,5 (art. 247.2 TRLGSS tras RDL 11/2024, de 23 de diciembre) dado el efecto negativo que tenía la desaparición temporal del citado coeficiente del 1,5 sobre el colectivo de personas con parcialidad “vertical” (esto es, personas que realizan jornadas laborales completas de 8 horas, pero sólo durante algunos días de la semana/meses del año).

6. EL CÁLCULO DE LAS PRESTACIONES. BASES REGULADORAS E INTEGRACIÓN DE LAGUNAS

El componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España no prevé una ampliación de la base reguladora para la pensión de jubilación, sino una flexibilización en la elección de bases. Por su parte, la Recomendación 5 del Pacto de Toledo de octubre de 2020 plantea también lo que llama adecuación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación a las nuevas carreras profesionales, muchas veces irregulares, afectadas por periodos de desempleo y precariedad, lagunas o una reducción significativa de las bases de cotización y reparto desigual de las cotizaciones en el tiempo.

Se trata de atender la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales. En consecuencia, el periodo computable para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación contempla la posibilidad de elegir los años a integrar en la base reguladora en las carreras más largas, junto con una revisión del procedimiento de integración de periodos sin obligación de cotizar en la carrera profesional.

A tales efectos, el RDL 2/2023 amplía a 27 años el periodo a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, si bien tomando como referencia los 29 años anteriores al del mes previo al del hecho causante, de los cuales se eliminan de oficio las 24

bases de cotización de menor importe de todo el período (modificando así el art. 209.1 del TRLGSS). Pero, como garantía o blindaje para quienes se jubilen a lo largo de las próximas dos décadas, se prevé la aplicación de la regla, hasta ahora vigente, de los últimos veinticinco años, si la base reguladora de la pensión resultante es más beneficiosa para la persona que accede a la pensión.

En el citado componente se aborda también la cuestión de la integración de lagunas desde la perspectiva de género, pues se ven afectadas mujeres con amplios períodos de lagunas de cotización vinculadas al cuidado de los hijos; aunque también afecta a los que se vieron más golpeados por la crisis económica y financiera de la pasada década. La Recomendación 11 del Pacto de Toledo, a su vez dice que hay que evitar “las consecuencias negativas sobre la brecha de género en materia de pensiones a través de las fórmulas recogidas en la Recomendación «Mujer y Seguridad Social»”. La Recomendación núm. 17 del Pacto de Toledo relativa a “Mujeres y Seguridad Social”, que recoge la reforma de 2023 sobre nuevas reglas de integración de lagunas de cotización, reconoce que la cuestión de los cuidados debe abordarse para evitar que se generen vacíos de cotización por esta causa, y que debe evitarse que las lagunas de cotización causen un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones, especialmente en el caso de trabajadores/as a tiempo parcial, para lo que debe actuarse de manera efectiva sobre el sistema de integración de lagunas (art. 209).

En la integración de lagunas, la reforma no revierte los recortes introducidos con la Ley 3/2012, de 6 de julio. Solo se ha reformado en las primeras 48 mensualidades y en el trabajo a tiempo parcial, lo que afecta directamente a todos los trabajadores e indirectamente de modo especial a las mujeres. El régimen introducido por el RDL 2/2023 se refiere solo a la base reguladora de jubilación del artículo 209.1.b), no a la de la incapacidad permanente del art. 197 del TRLGSS. Se modifica, en el sentido de integrar las primeras cuarenta y ocho mensualidades con la base mínima de cotización del Régimen General (ya no es la base mínima de cotización de todas las existentes en el régimen que reconoce el derecho a la pensión), que corresponda al mes respectivo y el resto de las mensualidades con el 50 % de dicha base mínima.

Inicialmente se preveía una regulación singular de la integración de las lagunas para las mujeres como medida para reducir la brecha de género. No obstante, tras la STJUE de 15 de mayo de 2025, que exige el acceso en las mismas condiciones al complemento para reducir la brecha de género en pensiones, a los hombres y a las mujeres, se ha dictado un criterio interpretativo del INSS que equipara también el proceso de integración de lagunas entre hombres y mujeres¹²⁴.

En el ámbito del trabajo a tiempo parcial desaparece el cómputo específico que establecía el art. 248.2 LGSS pues no se hacía conforme a la base mínima general, sino conforme a la base mínima de

cotización de entre las aplicables en cada momento, correspondiente al número de horas contratadas en último término (art. 248.2 LGSS), lo que no se consideró como una discriminación por razón de sexo, al entender que no afectaba a todos los trabajadores a tiempo parcial, sino únicamente a aquellos cuyas cotizaciones se hayan visto interrumpidas¹²⁵.

Las medidas de integración de lagunas en general (art. 248.2 que remite al art. 209.2 LGSS) y en trabajo a tiempo parcial (art. 248.2 LGSS) se mantendrán mientras la brecha de género sea superior al 5 por ciento.

7. LA VÍA DE LA GARANTÍA DE SUFICIENCIA DE PRESTACIONES

Todos esos condicionamientos y carreras de cotización irregulares, o por las lagunas de cotización, llevan a que en ciertos colectivos la importancia de garantizar un mínimo de pensiones, su suficiencia, venga por la vía de la intervención del Estado y no tanto por factores únicamente contributivos, como por ejemplo las medidas específicas para hacer frente a la brecha de género, que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones contributivas causadas en un año por las mujeres respecto del importe de las pensiones causadas por los hombres. La brecha de género en las pensiones contributivas es una realidad empíricamente constatada en perjuicio de las mujeres en los regímenes profesionales de la seguridad social.

La corrección de dicha brecha pasa por mejorar la condición de pensionista de la mujer con hijos, mediante una compensación diferida de las brechas laborales, las de carrera de seguro (progresión) y retributivas. Lo que se hace realmente es diferir al momento del cálculo de la pensión esa corrección parcial. Y de ahí la nueva regulación del complemento del art. 60 del TRLGSS, no ya por razones demográficas, sino por aportación a la reducción de la brecha de género. En este sentido, en la reforma de 2023, como refuerzo de la equidad y corrección de la situación de discriminación estructural que han sufrido históricamente las mujeres en el mercado de trabajo, se prevé un incremento del complemento por brecha de género que, articulado como acción positiva,¹²⁶ se mantendrá en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación, causadas en el año anterior, sea superior al 5 por ciento.

Este complemento, en su regulación actual, se ha visto afectado por la STJUE de 15 de mayo de 2025, que ha vuelto a declarar discriminatoria para los hombres esta regulación, al exigirles requisitos adicionales a los que han de cumplir las mujeres para acceder al mismo. Este pronunciamiento, consecuencia de una regulación comunitaria del año 1979 obliga a adaptar de nuevo esta regulación para que siga cumpliendo el objetivo de reducir la brecha de género y no produzca el efecto contrario, como consecuencia de la media de edad superior de los hombres en las parejas y de que

son ellos, también, quienes alcanzan antes la edad ordinaria de jubilación.

Ya la disposición final quinta de la ley 21/2021, en relación con la cuestión de la suficiencia de las pensiones, previó que el Gobierno abordaría en el marco del diálogo social una revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea. El refuerzo y mejora de la institución y cuantías de las pensiones mínimas, constituye una medida con una relevante dimensión de género. En cumplimiento de la Recomendación 15 del Pacto de Toledo se fija de forma estructural un indicador objetivo de referencia para marcar la evolución futura de las cuantías de las diversas modalidades con complemento de mínimos, a fin de preservar el objetivo de suficiencia y de reducción de la pobreza. En el art.1.35 del RDL 2/2023 y en la Disposición adicional quincuagésima tercera se establecen indicadores de suficiencia con esa finalidad.

Como consecuencia de ello, se ha ligado la cuantía de las pensiones mínimas a índices objetivos en relación con ingresos medios, dando lugar a un período de varios años de incrementos superiores a los del resto de las pensiones con el objetivo de equipararlas con lo que debería ser el SMI según la recomendación de la Carta Social Europea (el 60% del salario medio).

Desde el año 2027 la cuantía mínima de la pensión de jubilación contributi-

va para un titular mayor de 65 años con cónyuge a cargo, de viudedad con cargas familiares y pensiones contributivas con cónyuge a cargo, excepto la de incapacidad permanente total de menores de 60 años, una vez revalorizadas, no podrá ser inferior al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por dos adultos.

El resto de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas, una vez revalorizadas, se incrementará adicionalmente cada año y en el mismo periodo en un porcentaje equivalente al 50 por ciento de los porcentajes resultantes del apartado 2, que fija los aumentos desde 1 de enero 2024 hasta 1 de enero de 2027 y después se revalorizarán de acuerdo con la regla general del art. 58.2 LGSS.

Esto último resulta aplicable también a las pensiones no contributivas, que una vez revalorizadas conforme dispone el artículo 62 de la LGSS, se incrementarán adicionalmente cada año, en el mismo período y por el mismo procedimiento, pero con la referencia de multiplicar por 0,75 el umbral de la pobreza de un hogar unipersonal.

8. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO

En las prestaciones de desempleo dejando a un lado las mejoras derivadas de la reversión de recortes del gobierno del PP¹²⁷ y una nueva regulación por el RDL 2/2024 de 21 de mayo, que afecta sobre todo a los subsidios y también a la prestación básica en numerosos aspectos especialmente

en la configuración de la prestación y su compatibilidad con el trabajo), la tasa de cobertura de la prestación se eleva en el caso de mujeres, que están sobrerrepresentadas en los subsidios. En muy buen número son familias monoparentales.

De ahí la importancia de la reforma introducida por el RDL 2/2024 en el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva, pues se reconoce, tanto si se tienen cargas familiares como si no es así, también a personas menores de 45 años, si bien se exige que, en caso de tener menos de 45 años sin responsabilidades familiares, la prestación agotada haya durado 360 días o más.

En el primer caso, la norma no exige que la prestación por desempleo haya alcanzado una duración mínima determinada, pues se considera que tener responsabilidades familiares y/o una edad que supone una drástica reducción de las oportunidades laborales, constituye per se una situación de necesidad que debe ser atendida por el subsidio. Y en el caso del subsidio por carecer de cotizaciones suficientes para la prestación básica contributiva, si bien se sigue exigiendo tener una cotización de al menos noventa días cotizados y no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo, se exige carecer de rentas o alternativamente acreditar responsabilidades familiares.

En la regulación anterior al RDL 2/2024, si no se tenían responsabilidades familiares, se exigían 6 meses cotizados (art. 274.1 b) TRLGSS). Tras el RDL 2/2024 basta con 90 días y carecer de rentas propias, si no se tienen res-

ponsabilidades familiares. La duración máxima del subsidio se determinará en función del periodo de ocupación cotizado y de la acreditación de responsabilidades familiares, con arreglo a una tabla. La edad de la persona solicitante deja de ser relevante en caso de que tenga responsabilidades familiares, si bien en tal caso varía la duración del subsidio en atención a la que alcanzara la prestación de desempleo agotada.

En el subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y dos años, de acceso más difícil para las mujeres hasta los dos últimos años en que ya se han equiparado, no resulta de aplicación el artículo 235 del TRLGSS (los periodos de cotización asimilados por parto), lo que viene a corregir la interpretación extensiva correctora de la brecha de género llevada a cabo por la STS 23 de junio de 2022, (Rec.646/2021).

En los supuestos de desempleo por víctima de violencia de género o de violencias sexuales, si bien se han modificado aspectos de acreditación facilitándolos tras la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual permanecen requisitos de carencia que pueden dificultar el acceso a la prestación contributiva y de ahí a una protección asistencial. Cabría propugnar para estas prestaciones de desempleo básicas prescindir de los requisitos de cotización previa.

En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía se percibía en proporción a las horas previamente trabajadas, salvo en el subsi-

dio de más de 52 años tras el RDL 8/2019 en el que la cuantía se percibía íntegra (art. 278.1 TRLGSS). Tras el RDL 2/2024 la percepción íntegra se ha extendido también a los subsidios asistenciales por agotamiento de la prestación básica y por insuficiencia de cotizaciones al eliminar el párrafo del art.278.1 que contemplaba en estos dos supuestos la proporcionalidad en función de las horas trabajadas a tiempo parcial¹²⁸.

La reforma responde a las críticas que se habían formulado desde hace años a la “proporcionalidad” en un subsidio “asistencial” al no cumplir de este modo el objetivo de garantizar un mínimo de rentas, de las que se carece tras la pérdida de un trabajo a tiempo parcial. Y ello pese a que las cuantías de la prestación básica y de los subsidios en caso de trabajo a tiempo parcial no difieran mucho, y en algunos casos los subsidios puedan ser superiores a las cuantías de la prestación básica e incluso a las retribuciones de activo.

111. RDL 8/2023, disp. final 11ª, Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, modificada por la Orden ISM/812/2024, de 26 de julio.
112. El RDL 6/2019 de 1 de marzo da nueva redacción a la disposición adicional 14ª de la LGSS y recupera en su integridad el convenio especial ya previsto en el RD 615/2007.
113. La Ley 18/2007, de 4 de julio, Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural RD 297/2009, de 6 de marzo y La Ley 35/2011, de 4 de octubre.
114. RDL 5/2022 de 2 de marzo y en el RDL 1/2023 que añade un art.313 bis al TRLGSS.
115. RDL 1/2023 de 10 de enero, disp. final 4ª. Catorce, que añade una nueva disposición adicional 51ª en el TRLGSS.
116. art.153, ter, 249 quater, TRLGSS tras RDL 26/2018, de 28 de diciembre, RDL 1/2023 y RD 302/2019, de 26 de abril.
117. A partir del año 2024, se estableció que las bases de cotización por contingencias comunes y profesionales se determinarían conforme a lo establecido en el artículo 147 de la LGSS, sin que la cotización pudiera ser inferior a la base mínima que se estableciera legalmente (disp. trans. 16ª apartado 1.a) 4.º LGSS). No obstante, el RDL 8/2023 de 27 de diciembre (disp. trans. 8ª) suspende lo establecido en la citada disposición.
118. RDL 2/2023 (artículo único 26) que modifica el art.247 de la LGSS y apartado 2 del artículo 245 de la LGSS tras el RDL 11/20024
119. No obstante, algunas sentencias de TSJ ya los han reconocido, aplicando los criterios de la citada STJUE (TSJ de Galicia de 10 de octubre de 2023 (Rc.566/2023) seguida por la STSJ Madrid de 7 de diciembre de 2023, y, ya específicamente, a efectos del subsidio de más de 52 años las TSJ Cataluña de 11 de mayo de 2022, (Rec. Por razón de sexo de 2023 y País Vasco de 11 de junio de 2024, (Rec. 836/2024).
120. Tras la ley 21/2021, de 28 de diciembre, la STS de 6 de febrero de 2020, (Rec.3801/2017), y la ley 24/2022, de 25 de noviembre.
121. STS de 5 de marzo de 2025, Rec.1238/2023 y 9 de abril de 2025, Rec. 189/2023.
122. STC 91/2019 de 3 de julio. Y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 18 de enero de 2024, Rec.2231/2021 y 5 de marzo de 2025, Rec.1238/2023).
123. La jurisprudencia comunitaria en materia de desempleo ha aplicado las mismas reglas comunes a ambas modalidades (STJU de 9 de noviembre de 2017 (C 98/15 caso Espadas Recio), entendiéndose que no es conforme a la Directiva comunitaria sobre trabajo a tiempo parcial la regulación contenida en el citado art.3.4 del RPD. Por esta razón el RD 625/1985 sobre el trabajo a tiempo parcial ha sido modificado por el RD 950/2018 de 27 de julio, de manera que se garantice un mismo criterio.
124. Criterio de gestión del INSS 1/2026, de fecha 22 de enero de 2026.
125. STJUE de 14 de abril de 2015, caso Lourdes Cachaldora y por la STC 110/2015, de 28 de mayo.
126. Mejora la regulación introducida en el RDL 3/2021, de 2 de febrero en cumplimiento del Plan estratégico para la igualdad efectiva de mujeres y hombres 2022-2025, punto 217 sobre el reconocimiento y abono del complemento para la reducción de la brecha de género.

127. Ley 31/2022 de 23 de diciembre disp. final 25ª que eleva la cuantía de la prestación básica, RDL 8/2019, de 8 de marzo en el subsidio de más de 52 años.
128. STS de 7 de julio de 2022, (Rec.2000/2019), que se inclina por la sentencia de contraste, la TSJ de País Vasco, de 15 de julio de 2014, (Rec.1304/2014).

Bibliografía

BAYLOS GRAU, A. (2015), “Desigualdad, vulnerabilidad y precariedad en el análisis jurídico de género”, RDS, núm. 72, 2015.

CASTEL, R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* París, 2003, Éditions du seuil/la République des Idées.

CCOO. (2023) “Acuerdo de diálogo social para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Análisis de las medidas”, Madrid, 2023.

LÓPEZ GANDÍA, J. y COLLADO, L. (2024), “Algunas observaciones sobre el Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad con el trabajo de 31 de julio de 2024 y el RDI. 1172024 de 24 de diciembre”, RDS, N° 108, 2024, págs. 105-126

LÓPEZ GANDÍA, J. (2024), “La prestación por desempleo tras el RDL 2/2024, de 21 de mayo” RDS N° 107, 2024, págs. 53-78

LÓPEZ GANDÍA, J. (2023), “Las recientes reformas de la Seguridad Social. El RDL 2/2023 de 16 de marzo”, RDS N° 101, 2023, págs. 31-50

LÓPEZ GANDÍA, J. (2017), “Las reformas de las pensiones y sus efectos no inclusivos” en *Cambio laboral y políticas inclusivas* (coord. por María Belén Cardona Rubert, Vanesa Cordero Gordillo, Gianni Loy), Valencia 2017, págs. 195-202

LÓPEZ GANDÍA, J. (2006), *Precariedad y Seguridad Social. El trabajo atípico y sus relaciones con la protección social*, Jornadas del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales: Recopilación de Conferencias, 2006, págs. 141-168

MERINO SEGOVIA; A. (2023), “La vulnerabilidad social desde la perspectiva del empleo y la protección social” en *Empleo y protección social: Ponencias del XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2023, págs. 19-48

MIÑARRO YANINI, M. y MOLINA NAVARRETE, C. (2023), *Seguridad Social: reformas legales y reinterpretaciones judiciales de diligencia debida para corregir sus brechas de género*, Albacete, 2023, ed. Bomarzo

9

La ampliación del sistema de seguridad social II

Los sectores implicados

por MARÍA JOSÉ LANDABURU CARRACEDO, TERESA LÓPEZ LÓPEZ, MONTSERRAT CORTIÑAS GONZÁLEZ, ELENA MARTÍNEZ CARQUÉS, ALBERTO GUERRERO PEYRONA, ALFONSO PUNCEL CHORNET, ENRIQUE MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, IGNACIO MARTÍN PINA Y GUILLEM ARNEDO

1. SISTEMA DE PENSIONES, PACTOS DE TOLEDO Y TRABAJO AUTÓNOMO: HACIA LA EQUIPARACIÓN REAL EN DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL (MARÍA JOSÉ LANDABURU CARRACEDO)

La evolución del sistema público de pensiones español en las últimas décadas ha estado marcada -cierto que con un grado variable de incidencia real- por el conjunto de recomendaciones emanadas de los sucesivos Pactos de Toledo y por un principio rector: reforzar la sostenibilidad financiera a la vez que se preserva la suficiencia de las prestaciones. En definitiva, hacia la consolidación del Estado del Bienestar para la mayoría social que conforma el mundo del trabajo. Sin embargo, dentro de ese gran consenso político y social, ha habido durante años un actor apenas visible y situado en los márgenes de la ciudadanía social plena: las personas trabajadoras autónomas. Un colectivo esencial, casi tres millones y medio de personas, que sostienen gran parte del tejido productivo pero que, históricamente, ha desarrollado su actividad bajo condiciones de protección social significativamente inferiores a las del Régimen General.

En la actualidad, la reforma del sistema de pensiones y del RETA, que empezó a desplegar sus efectos en 2023, abre una oportunidad histórica para avanzar hacia un objetivo tantas veces pospuesto: mismo trabajo, iguales derechos. Y ello no solo por razones de justicia distributiva, sino también por exigencia consti-

tucional y por la necesidad de garantizar la sostenibilidad social del sistema constituido sobre las bases de la desigualdad estructural.

El punto de partida es conocido: El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se diseñó durante décadas sobre la lógica de la libre elección de la base de cotización, desvinculada de los ingresos reales, y un déficit de protección general en las distintas prestaciones, la mayoría de las cuales ni siquiera eran atribuibles al colectivo. Este planteamiento —presentado como flexibilidad— ha derivado en una infracotización crónica: la mayoría del conjunto ha cotizado en bases mínimas, incluso cuando sus ingresos eran medios o altos. El resultado era previsible: pensiones significativamente más bajas que las de los asalariados, carreras de cotización discontinuas y una clara desprotección en contingencias que afectan al ciclo vital del trabajo, como la incapacidad temporal, la maternidad o el cese involuntario de la actividad.

Este déficit de protección no es accidental. Responde a una concepción del trabajo autónomo eminentemente empresarial, que lo ha situado fuera del campo pleno de los derechos sociales, pese a que constitucionalmente la protección de la Seguridad Social, junto con el conjunto de los derechos fundamentales que recoge, está prevista para todas las personas trabajadoras. La consecuencia ha sido la consolidación de una brecha estructural en pensiones y protección social que se acentúa en el caso de las mujeres autónomas.

Así, y desde una lectura constitucional, la cuestión de las pensiones de los autónomos no puede analizarse exclusivamente desde parámetros financieros. El Estado social reconoce el derecho a la protección social pública como parte del núcleo de los derechos fundamentales ligados no solo al trabajo, sino también a la dignidad de la persona. Ese derecho debe alcanzarse y asegurarse con independencia de la forma jurídica bajo la que se preste la actividad laboral, entendiendo el trabajo como la provisión de los medios necesarios para la subsistencia de forma personal y directa, y no como un recurso financiero. La confusión jurídica y la falta de interés político en este ámbito no se han ido despejando hasta muy cercanas fechas con la aprobación del Estatuto del Trabajo Autónomo, que por otro lado apenas contribuyó en términos prácticos a la mejora de la situación del colectivo, pero sí abrió una brecha conceptual e identitaria con la que se ha podido ir avanzando.

Esa interpretación clásica economicista del trabajo autónomo que ha impregnado cualquier legislación al respecto desde antiguo, y aún no del todo superada, conduce a ignorar su dimensión laboral y social y en definitiva a discriminar entre personas trabajadoras, afectando a la aspiración natural y constitucionalmente legítima sin afectar a la igualdad real y efectiva. Las reformas orientadas a mejorar pensiones y prestaciones no son, por tanto, una concesión graciosa, sino la vía para cumplir el mandato de justicia so-

cial y protección suficiente previsto en nuestro marco legal al máximo nivel. Se trata de resolver con ello un déficit democrático injustificable.

Atendiendo a esta necesidad, el Pacto de Toledo en sus sucesivas conclusiones ha ido incorporando gradualmente la necesidad de convergencia entre regímenes y de reforzar los ingresos del sistema sin recortar derechos. Dentro de ese marco se inserta la reforma estructural más trascendental del RETA: la cotización por ingresos reales, en proceso de implantación progresiva hasta 2032, que cristaliza un acuerdo unánime alcanzado en el contexto del conjunto de las organizaciones representativas del colectivo y los miembros natos del diálogo social, junto con la práctica unanimidad del arco parlamentario.

Este modelo en su propia concepción corrige la distorsión histórica de bases mínimas voluntarias y establece una relación más justa entre capacidad económica y aportación contributiva. Para el conjunto del sistema, incrementa los ingresos y coadyuva a su sostenibilidad. Para el trabajador autónomo supone mejorar su futura pensión y acercarla a los niveles del Régimen General y, sobre todo, consolida la idea de que el trabajo autónomo forma parte del hecho social del trabajo y, por tanto, debe ser protegido y abordado en los mismos parámetros de suficiencia y dignidad.

En este proceso de equiparación real con los asalariados en términos de pensiones es exigible intervenir no solo en la fase final de la carrera laboral, sino tam-

bién en todo su recorrido vital. Primero, reforzando la cobertura en incapacidad temporal, para que la enfermedad no se convierta en un factor de empobrecimiento que comprometa cotizaciones futuras y, con ellas, la cuantía de la pensión.

En segundo lugar, garantizando un sistema de cese de actividad que funcione de verdad cuando se producen causas económicas o técnicas, sin exigir pruebas desproporcionadas que practican en la realidad un “derecho de uso residual”, cuando no su práctica inoperatividad.

Un tercer factor es facilitar la jubilación parcial y el relevo generacional, especialmente en pequeñas actividades, para que el retiro no sea una ruptura abrupta sino una transición ordenada, especialmente si tenemos en cuenta el valor social real de las mismas cuando hablamos de comercios, de hostelería, de generación de red económica y social, imposibles sin esta dimensión mínima pero imprescindible en nuestro modo de vida.

Y por último, un cuarto elemento de equiparación es el desarrollo de una previsión social complementaria accesible, con productos sencillos, con bajas comisiones e incentivos fiscales justos, que no compitan con la protección pública, sino que sirvan para construir escenarios de futuro electos -estos si- y confortables.

No es una excepción propia del trabajo por cuenta propia, pero sí es especialmente sangrienta la brecha de pensiones en el RETA, que alcanza una dimensión que no puede obviarse: la desigualdad de género. Las mujeres autónomas han

tenido históricamente menor acceso a actividades de elevado valor añadido y reconocimiento económico y social, por tanto, también menores ingresos, mayores lagunas de cotización y menor acceso efectivo a prestaciones de maternidad y cuidados. Todo ello desemboca en pensiones todavía más bajas y con un mayor riesgo de pobreza en la vejez.

La reforma del sistema, aún en tránsito, debe incorporar esta perspectiva de forma transversal: conciliación, apoyo durante la maternidad, coberturas ágiles y cotización ajustada a periodos de cuidados son elementos imprescindibles para garantizar que las mujeres autónomas no sigan situadas extramuros del sistema. No cabe considerar ya los procesos de embarazos y cuidados en toda su extensión -incluyendo a las personas de mayor edad o con necesidades especiales- como responsabilidad exclusiva femenina, de tal manera que su conformación debe ser repartida en responsabilidades y permisos de forma equitativa entre géneros.

Los Pactos de Toledo han contribuido de forma decisiva al proceso de considerar al trabajo autónomo no como una realidad económica y social periférica, sino central. Cada vez más profesionales, actividades digitales, sectores creativos, servicios y pequeñas empresas se articulan bajo esta forma de trabajo, más allá del juicio que tengamos cada uno al respecto. Pretender sostener un sistema de pensiones sólido mientras se mantiene una segunda categoría de protección social para millones de personas es contra-

dictorio jurídica y éticamente, además de socialmente insostenible.

El enfoque doctrinal que integra el trabajo autónomo dentro del campo de aplicación de los derechos fundamentales marca una hoja de ruta clara: la persona trabajadora autónoma es titular de los mismos derechos laborales y sociales que la asalariada, y cualquier diferencia de régimen solo es aceptable si responde a características objetivas de la actividad, no a una rebaja estructural de derechos anclada en realidades superadas. Esta es la vía marcada por los pactos de Toledo y acompañada por el contexto imprescindible del diálogo social, sabiendo que a menudo se contraponen conceptualmente suficiencia y sostenibilidad, y reconociendo que un sistema que condena a un amplio colectivo a pensiones insuficientes no es sostenible socialmente. La reforma de la cotización por ingresos reales, el fortalecimiento de las prestaciones y la ampliación del paraguas protector son pasos que mejoran tanto la base contributiva como la legitimidad del sistema.

Un Estado social sólido no se mide solo por el equilibrio presupuestario, sino por la efectividad real de los derechos que reconoce. Y la verdadera prueba de legitimidad de nuestro sistema de pensiones reside en que todas las personas trabajadoras —por cuenta propia o ajena— puedan acceder a una jubilación digna. Por otro lado, el equilibrio entre ingresos y gastos depende tanto de ajustar los gastos como de hacerlo con los ingresos, y para ello es imprescindible

que las mayores capacidades se expresen en mayores contribuciones y no en que las menores acaben en una laguna inevitable de desprotección.

Por todo ello, debemos felicitarlos por el inicio de la reforma de 2023 aunque sean solo los primeros pasos de una carrera que amenaza con ser de fondo. Las reformas recientes abren un camino, pero el proceso está lejos de haber concluido. Es necesario evaluar de manera constante el impacto del nuevo sistema de cotización, reforzar las coberturas, cerrar brechas de género, simplificar la administración y seguir avanzando hacia la equiparación plena. Es preciso no perder la perspectiva ni la firmeza, no decaer ante la simplicidad de los eslóganes o las afirmaciones vacuas. Lo que exigíamos ayer sigue siendo necesidad hoy: contribuir como los demás, recibir como los demás; equidad contributiva para hacer posible impulsar a las personas que lo precisen; sostener el sistema sobre la base de quienes pueden y deben hacerlo en beneficio, sí, de todos.

La reforma es, pues, ambiciosa, pero todavía está en fase de despliegue y su reto clave será que los tramos de cotización reflejen la realidad diversa del colectivo; que la protección se ajuste a los mismos, sin olvidar los parámetros mínimos de solidaridad y protección; y de un adecuado acompañamiento en forma de simplificación de trámites y explicación clara y sin tapujos de los objetivos y de la bondad de las consecuencias de una progresividad bien calibrada con reglas claras, estabilidad y seguridad jurídica.

Y exigir la doble concertación que conforma nuestro sistema: el Pacto de Toledo como espacio de consenso político, y el diálogo social con las organizaciones representativas sindicales y empresariales, pero también de los autónomos. Preservar ese espíritu será clave para culminar la transición hacia un sistema en el que nadie tenga que elegir entre una actividad por cuenta propia y tener derechos, Máxime cuando casi nunca es voluntario, sino que el mercado de trabajo impulsa inexorablemente a este modo de actividad. La alianza entre la clase trabajadora, expresada en sus instrumentos de representación, y los decisores políticos no puede quedar al margen, como una alternativa de emancipación y desarrollo que debe impregnar el futuro.

No cabe responsabilizar a terceros del proceso. Es obvia la capacidad y la necesidad del compromiso parlamentario, pero también ha de operar la unidad en el mundo del trabajo y el compromiso académico y social en avances que, lejos de pertenecer a unos pocos considerados como élite, determinan el modo de vida de millones de personas y el vigor de la naturaleza social y democrática de nuestro país. Renovemos los pactos, reafirmemos los compromisos, y sigamos trabajando para cumplir el mandato del Estado Social y el espíritu de los pactos de Toledo.

2. AGRICULTORES/AS Y GANADER@S EN LA SEGURIDAD SOCIAL (TERESA LÓPEZ LÓPEZ Y MONTSERRAT CORTIÑAS GONZÁLEZ)

La protección social de los agricultores y ganaderos siempre ha sido algo similar a una segunda división en España. Todo parece indicar que el sector debería atender todas sus necesidades con sus propios recursos.

Durante el franquismo, y ante la evidencia de que la emigración masiva de hombres y mujeres que vació la España agraria dejaba sin posibilidades de ganarse la vida a much@s mayores para afrontar la dureza del trabajo en el campo, se creó una mutualidad agraria que acabaría siendo asumida por el Instituto Nacional de Previsión.

Cuando la quiebra de las mutualidades obligó a la creación y extensión del sistema de Seguridad Social para obtener cotizaciones, se decidió crear un Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) para l@s propietari@s agrícolas y l@s trabajadores. La cotización no era alta, pero las prestaciones eran las mínimas.

Este régimen fue progresando gracias a la presión popular, mejorando sus prestaciones y permitiendo que se cotizara más para generar mejores derechos. Pero, al lado de la discriminación general que sufría todo el sector, había otra discriminación especial, ya que las Cámaras Agrarias, decidían quien “trabajaba” en el campo y quien “sólo ayudaba como familiar”. Las mujeres estaban condenadas a ser mera ayuda familiar.

El Gobierno socialista acabó en el año 2007 integrando el REASS en el Régimen de Trabajadores Autónomos, y concedió ayudas para que las mujeres se incorporaran a la afiliación, ayudas que fueron incrementadas en algunas Comunidades Autónomas. En este momento hay 49.809 mujeres afiliadas en el Sistema Especial Agrario del RETA, lo que supone el 31,2% del total del colectivo. Las mujeres dadas de alta en el RETA en actividades agrarias serían 73.344, el 29,6% del total. Estas cifras son síntomas de que la situación ha mejorado, pero ahora estamos en un nuevo tiempo, en el que las mujeres quieren tener todo el protagonismo que merecen y que España necesita desesperadamente.

Los incendios del pasado año pusieron de relieve el drama de la España vaciada, pero, ¿cómo vamos a animar a que nuevas personas asuman responsabilidades en el entorno rural si les negamos lo fundamental, el derecho a decidir sobre las explotaciones en las que trabajan, lo que lleva aparejado el reconocimiento de sus derechos sociales? La cotitularidad de las explotaciones agrarias es imprescindible para que las mujeres rurales asuman nuevas tareas indispensables. En este sentido, hemos demandado que la Administración evalúe las explotaciones agrarias en términos de tiempo de trabajo y obligue a que las mujeres que trabajan ocultas para los registros oficiales sean reconocidas en los mismos. La ayuda familiar ya no es, como antes, de la mujer al marido o al compañero, es mutua. Con incentivos y mensajes contun-

denes, debemos sacar a estas mujeres de su condición de población “sumergida”.

3. MARINOS, PESCADORES Y EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (ELENA MARTÍNEZ CARQUÉS)

Han pasado 30 años desde que se alcanzó el acuerdo político que conocemos como el Pacto de Toledo y que surgió con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y estabilidad del sistema de pensiones. Supuso un gran acuerdo social en el que destacan una serie de recomendaciones relativas a la financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo y la simplificación y mejora de la gestión de la Seguridad Social.

Después de 30 años de trayectoria del Pacto de Toledo, con sus diversas recomendaciones y adaptaciones sufridas en los años posteriores, puede afirmarse que se ha alcanzado gran parte de los retos propuestos, fundamentalmente gracias al hecho de conseguir excluir un tema tan sensible como la Seguridad Social de la controversia política.

Centrándonos en concreto en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, éste resulta afectado, como el resto de regímenes, por el conjunto de recomendaciones aprobadas en el seno del Pacto de Toledo, pero destacan tres de las aprobadas en el documento inicial, que tienen una especial trascendencia para este Régimen Especial: la recomendación 4, relativa a la financiación de los Regímenes Especiales, la recomendación 6, sobre la

simplificación e integración de los Regímenes Especiales y la recomendación 7, sobre la integración de la gestión.

La recomendación 4, Financiación de los Regímenes Especiales hace hincapié en el criterio de que la aportación contributiva debía ser proporcional a la acción protectora prestada en cada Régimen. Esto implicaba diferenciar entre las fuentes de financiación de cada Régimen Especial y del Régimen General, introduciendo nuevas fuentes de ingresos, de manera que se asegurara una financiación equitativa. En este sentido, hay que destacar que el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar es un régimen claramente deficitario, ya que los ingresos que se obtienen por las cotizaciones no son suficientes para la financiación de las prestaciones que se reconocen.

Son las condiciones especiales que se dan en gran parte del trabajo en el mar, concretamente en la pesca, las que determinan una cotización específica: el sistema de retribución a la parte, la inestabilidad del trabajo sometido en muchos casos a vedas biológicas, la imposibilidad de salir a la mar todos los días debido a las inclemencias del tiempo o las restricciones a las que está sometida la pesca, que han ido aumentando en los últimos años, así como el hecho de tratarse de uno de los sectores más afectados por el cambio climático. Todo ello explica que la cotización de los trabajadores y empresas dedicadas a la pesca se vea reducida por la aplicación de unos coeficientes correctores en la

cotización que hacen que su aportación contributiva sea mucho menor que en otros regímenes, sin que ello afecte a las prestaciones recibidas. También contribuye a este déficit de aportaciones contributivas el hecho de que gran parte de los trabajadores dedicados a la marina mercante desarrollan su trabajo en buques del Registro Especial de Canarias, que se creó con la finalidad de mantener los barcos mercantes bajo pabellón español, viéndose beneficiados con la aplicación de una bonificación del 90% en su cotización. En este caso, también sin afectación a las prestaciones que se les pudieran reconocer.

El mantenimiento de esta especial cotización en el sector marítimo pesquero no se ha cuestionado en el seno del Pacto de Toledo, que defiende un sistema de pensiones basado en el reparto y la solidaridad.

En las posteriores valoraciones, esta recomendación se unió a la sexta, propiciando fundamentalmente la equiparación de los derechos de los trabajadores de los distintos Regímenes y concretamente, buscando equiparar los derechos de los trabajadores autónomos con los del Régimen General y no atendiendo tanto a la financiación de cada régimen.

La recomendación 6, Simplificación e integración de Regímenes Especiales, pretendía homogeneizar todos los Regímenes existentes, de manera que en un futuro todos los trabajadores quedaran encuadrados o bien en un régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en un régimen de trabajadores por cuenta

propia. Esta homogeneización se ha conseguido con determinados colectivos, pero no así con el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que además tiene la particularidad de que dentro del mismo régimen conviven trabajadores autónomos y por cuenta ajena. El motivo principal es que es el único Régimen Especial que cuenta con una Entidad Gestora, el Instituto Social de la Marina, que no solamente gestiona el citado Régimen, sino que, desde su creación en el año 1930, es una entidad ocupada y preocupada por el bienestar social de su colectivo desde todos los puntos de vista. Es decir, su gestión no solo incluye la Seguridad Social en su más amplio sentido, incluyendo el desempleo y la prestación de cese de actividad, sino que abarca todo un programa de sanidad marítima y formación, con su faceta preventiva (reconocimientos médicos de embarque marítimo, formación sanitaria y marítima, inspección de las condiciones higiénico sanitarias de los buques, revisión de botiquines y campañas de difusión de la prevención en el trabajo en el mar) y asistencial (centro radio médico, centros en el extranjero, barcos sanitarios..). Cuenta también con una legislación propia y específica, como es la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que en el año 2025 ha cumplido diez años de vida. Para seguir avanzando y seguir contando con una Ley que se ajuste a la realidad y que no se quede atrás en la regulación es por

lo que desde el ISM se está trabajando en la modificación de esta ley, para dar entrada a nuevos colectivos y realizar las adaptaciones necesarias a las modificaciones legislativas que se han producido durante estos últimos años.

Debido a esta labor que se realiza desde el ISM, aunque es un Régimen deficitario desde el punto de vista económico, tiene un superávit en el aspecto social, proporcionando una protección integral a los trabajadores del mar.

Si una de las finalidades del Pacto de Toledo es visibilizar el papel estratégico del sistema de pensiones, esta finalidad se cumple con creces en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, ya que el colectivo del mar tiene una vinculación muy directa y personal con la Seguridad Social, concretamente con el Instituto Social de la Marina, debido a que existe una interacción permanente con la entidad a través de una atención casi personalizada, derivada de la extensión de las oficinas del ISM por todo el territorio costero español, en algunos casos en localidades pequeñas en las que la existencia de la oficina del ISM es la única presencia de la Administración.

Por último, respecto a la Recomendación 7, Integración de la gestión, se proponía reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica. Esta integración todavía no se ha conseguido; concretamente, se sigue manteniendo el ISM como Entidad Gestora. Sin embargo, se ha avanzado mucho en otros aspectos dirigidos

hacia ese objetivo de mejora de la gestión, como es la integración de las bases de datos, tanto las correspondientes a las prestaciones como a las de afiliación, cotización y recaudación. El ISM está integrado en todas ellas. Por otra parte, hay que señalar que existe una coordinación total entre las Entidades Gestoras y Servicios Comunes que gestionan la Seguridad Social y que las mejoras de gestión que se adoptan en todas ellas se realizan en paralelo y de forma colaborativa, fundamentalmente a través del desarrollo de la administración electrónica y la incorporación de la inteligencia artificial en la automatización de tareas y procedimientos.

En este contexto es oportuno hacer una última referencia a la creación de la Agencia de Seguridad Social, como un organismo único que integre las funciones de gestión, control y administración de las distintas entidades que conforman la Seguridad Social, tal y como se ha incluido en las sucesivas revisiones del Pacto de Toledo. En el ISM somos conscientes de las ventajas que dicha creación supondría desde el punto de vista de simplificación de gestión y reducción de costes, pero no se puede olvidar que para la gente del mar contar con una entidad específica y concreta que integra todos los trámites y gestiones necesarios para ellos es fundamental, al responder a sus demandas con agilidad y de forma simplificada y personalizada, como así se exige en las recomendaciones del Pacto de Toledo y así se ha manifestado por parte del sector en el Consejo Gene-

ral del ISM, declarando su oposición a la desaparición de esta Entidad Gestora. En este sentido, por parte del ISM, se sigue apostando por una protección específica, unificada y global de los trabajadores del mar.

En conclusión, se ha avanzado mucho y de una forma consensuada durante todos estos 30 años, lo que ha hecho posible hasta la fecha defender la competencia del Estado en la gestión, dando una seguridad jurídica a todos los españoles con independencia del territorio en el que residan. Esta es la dirección que se debería seguir sin dejar de tomar medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

4. EMPLEADAS DE HOGAR, 30 AÑOS DEL PACTO DE TOLEDO (ALBERTO GUERRERO PEYRONA)

Mucho se ha avanzado en los últimos 30 años en materia de igualdad de derechos de acceso y cobertura en la Seguridad Social de todas las personas trabajadoras, sin discriminación. No obstante, ese proceso ha sido, y sigue siendo, especialmente lento y aún incompleto para las trabajadoras del hogar.

Hasta 2011 no se les reconocía plenamente su condición de trabajadoras, y hubo que esperar a que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011, adoptara en Ginebra el Convenio sobre el trabajo decente para el trabajo doméstico, para que, en el marco de la concerta-

ción social, CCOO y UGT acordaran con el Gobierno de España la integración del Régimen Especial de las Empleadas del Hogar en el Régimen General de la Seguridad, como un Sistema Especial del mismo. En consecuencia, con efectos de 1 de enero de 2012, se abría la posibilidad del alta en seguridad social para dichas trabajadoras desde la primera hora de trabajo, además de otras mejoras.

Desde 2011, con la negociación y presión de los sindicatos representativos y otros agentes sociales, como las asociaciones de las propias trabajadoras del hogar migrantes, ONGs de y para migrantes, asociaciones religiosas, universidades y movimientos feministas, se ha seguido avanzando hasta acabar con más de 20 discriminaciones legales que padecían estas trabajadoras. Entre otras medidas de reforma, deben destacarse, además de la obligación de la persona empleadora de cotizar desde el primer día, la cobertura de incapacidad temporal, el cómputo completo de los días trabajados a tiempo parcial, el pago de horas de presencia, bonificaciones en la cotización, el subsidio extraordinario de desempleo durante la pandemia, el derecho a la protección por desempleo, o los incrementos del SMI, entre otras.

Algunas de las cuestiones acordadas no se han desarrollado completamente, como la referente a la cotización por ingresos reales, en lugar del sistema actual de tramos que, si bien se aproxima a esos ingresos, se ha venido posponiendo desde 2019 y no acaba de culminar en la ple-

na cotización por ingresos reales, como el resto de las personas trabajadoras por cuenta ajena. En definitiva, aún siguen existiendo discriminaciones que afectan a las más de 500.000 trabajadoras del sector, aunque no por igual a todas ellas.

Las situaciones siguen siendo muy distintas entre las personas que trabajan a jornada completa, aquellas que lo hacen como internas o las que trabajan a tiempo parcial en varias casas.

Por supuesto, la situación de mayor debilidad sigue siendo las que se refieren a las personas que trabajan sin estar dadas de alta. No en vano, la Encuesta de Población Activa señala que 570.000 las personas trabajan actualmente en el sector, frente a las 340.000 que están dadas en la Seguridad Social. Si tenemos en cuenta que las altas pueden ser varias para una misma persona, podemos estimar que al menos la mitad de las personas que trabajan en empleos domésticos lo hacen sin los derechos que se derivan de estar dadas de alta en la Seguridad Social y tener una relación laboral declarada oficialmente.

Esto es lo más grave, y dónde hay una mayor necesidad de corrección y cumplimiento legal, con especial atención a los más de 20.000 casos de internas cuya situación irregular les obliga a trabajar, en ocasiones en situaciones inaceptables, con salarios por debajo del SMI, jornadas muy superiores a las legales, sin control de horas de presencia, trabajo nocturno..., con imposición arbitraria de horarios y, en ocasiones, con abusos y violencia incluso sexual.

Los partidos políticos firmantes del Pacto de Toledo, siendo conscientes de lo que se ha avanzado también en la cobertura de estas trabajadoras, deben seguir impulsando la transparencia de estas relaciones laborales y un control efectivo de las condiciones de trabajo, así como el cumplimiento de la ley, la desaparición de la economía sumergida y la elusión y fraude de cotizaciones a la Seguridad Social. La concertación social, tal y como se hizo en 2011, debe incorporar también estas cuestiones en el marco de la regulación laboral y continuar avanzando en mejorar la cobertura de la Seguridad Social. Hay otras cuestiones que aún están pendientes de desarrollo y concreción. Así, por ejemplo, el empleo de cuidados a personas dependientes es empleo ordinario que debe estar profesionalizado en servicios de ayuda a domicilio y no debe ser indebidamente encuadrado en el marco del empleo doméstico.

La negociación colectiva debe asegurar la cobertura a estas trabajadoras. Extender los marcos existentes, como el convenio de limpieza de edificios a trabajadoras del hogar y el del sistema de atención a la dependencia a las trabajadoras cuidadoras de personas, son algunas posibilidades para ello.

Deben llevarse a cabo campañas periódicas de sensibilización a personas empleadoras y personas trabajadoras en el ámbito del hogar familiar sobre los riesgos para ambas partes de no estar dadas de alta en Seguridad Social, al tiempo que se desarrollan campañas de detección e inspección para informar

y evitar la economía sumergida en este sector. Se trata de acciones que deben poner en marcha las autoridades laborales, de Seguridad Social y las organizaciones sindicales, ...En ese sentido, las recientes campañas en materia de prevención de riesgos laborales son un ejemplo que, además de tener continuidad, debe ser extendido a otras materias relacionadas con el empleo en el hogar.

En julio del año 2022, tras una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en febrero de ese año, se produjo la ratificación del Convenio 189 de la OIT por parte de España. El efecto práctico de esa ratificación era el reconocimiento de la protección por desempleo de las empleadas de hogar que, hasta ese momento, se había negado y llegó a través del Real decreto ley 16/2022 en octubre de ese mismo año. Sin embargo, no se reconocieron los períodos previos a esa fecha lo que hace que la implementación de este nuevo derecho se produzca de manera incompleta en los primeros 6 años de vigencia de esta medida, al tiempo que se echan en falta medidas de adaptación a la singularidad del sector en el caso de las personas con multi-empleador, es decir, cuando una persona empleada de hogar trabaja a tiempo parcial en 4, 5 o más casas. Los tribunales están corrigiendo algunas de estas carencias, pero debería ser el legislador el que pusiera fin a las mismas.

En definitiva, la regulación de Seguridad Social y el desarrollo de los marcos de concertación y diálogo social, así como los acuerdos en el seno del Pacto

de Toledo, han sido muy relevantes para las personas que trabajan en el empleo en el hogar, con avances significativos, pero que aún tienen un claro margen de mejora.

La regulación en materia de extranjería, regularización y empleo, son también determinantes para acabar con la principal lacra que aún sufre este colectivo: la invisibilidad y el peso inaceptable de la economía informal o sumergida que, a su vez, supone la exclusión de las redes de control y protección social.

5. LOS VIEJOS BECARIOS NUNCA MUEREN (ALFONSO PUNCEL CHORNET)

Mientras la Unión Europea sitúa la I+D+i en el centro de su estrategia para alcanzar la soberanía tecnológica, España sigue anclada en un modelo que maltrata a sus investigadores y desperdicia su potencial científico. Los datos son demoledores: con un raquítico 1,25% del PIB destinado a I+D+i, nuestro país no solo está lejos de la media europea (2,2%), sino que ha sido superado por economías menos saneadas. Esta miopía estratégica tiene consecuencias visibles: una fuga masiva de talento (el 30% de los doctores españoles trabaja en el extranjero, según la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)), una pérdida de competitividad industrial y un sistema de investigación que funciona con parches temporales en lugar de con una visión de Estado.

El problema es estructural y multidimensional. Comienza con una flagrante infravaloración política y social de la investigación, tratada como un gasto prescindible en lugar de como una inversión estratégica. Mientras se priorizan infraestructuras físicas —a menudo duplicadas— bajo la premisa de que "mover cosas y personas" es sinónimo de progreso se ignora que, según estudios de la Fundación COTEC, cada euro invertido en I+D genera hasta 4,3 euros de retorno. España incumple sistemáticamente la Carta Europea del Investigador y las consecuencias son palpables: laboratorios con medios obsoletos, becarios que trabajan jornadas completas por menos (en ocasiones mucho menos) de 1.000 euros sin derechos laborales y disciplinas enteras languideciendo por falta de apoyo. Pero todo el sistema empieza con la entrada de personas en la condición de becario convertido en un personal a medio camino entre estudiante y trabajador que en España se normaliza en forma de figura del "investigador eternamente temporal".

Becas basura, sin cotización a desempleo ni perspectivas de estabilidad, se encadenan indefinidamente desde los primeros cuatro años de predoctoral hasta las becas de alto impacto investigador postdoctoral que llegan a alcanzar más de una década en el limbo. Un estado que perdura ante la estructura piramidal de las plantillas, que bloquea la promoción incluso de investigadores con currículos brillantes, mientras las trabas burocráticas dificultan la colabo-

ración con el sector privado. El resultado es un éxodo silencioso: el 40% de los doctores españoles considera emigrar ante la falta de oportunidades, según la Federación de Jóvenes Investigadores.

A esta crisis se suma la crónica descoordinación entre administraciones y la ausencia de una política científica estable. Los planes de I+D cambian con cada legislatura, privilegiando proyectos con rédito electoral inmediato frente a investigaciones básicas, cuyos frutos tardan años en materializarse. La transferencia de conocimiento al tejido productivo sigue siendo una asignatura pendiente, lastrada por una fiscalidad poco incentivadora y una escasa implicación del sector privado, que en España aporta solo el 55% de la inversión en I+D frente al 66% de la UE.

Se requiere un cambio de paradigma: un Pacto de Estado por la Ciencia que blinde la financiación al menos en el 2% del PIB con un calendario vinculante, que dignifique las carreras investigadoras con becas que tengan proyección, con contratos estables y que fomente la colaboración público-privada mediante incentivos fiscales. Muchos países demuestran que el éxito científico exige visión a largo plazo, consenso político y reconocimiento social del valor estratégico de la investigación.

Mientras España debate, otros avanzan en la transición digital y ecológica. La próxima revolución industrial se gestará en los laboratorios y nuestro país se juega en esta partida su lugar en el tablero global. Como advirtió Margarita Salas:

"Sin ciencia, no hay futuro". Un avance reciente, pero limitado, ha sido la medida del Gobierno que permite a antiguos becarios regularizar períodos cotizados para la jubilación y la siempre inminente aprobación del Estatuto del Becario. Sin embargo, esta solución no aborda el fondo del problema: la naturaleza laboral o prelaboral de las becas de investigación.

Durante décadas, miles de becarios han desempeñado funciones equivalentes a las de un trabajador por cuenta ajena, con horarios, objetivos y hasta docencia, sin derechos laborales básicos. Aunque recibían una contraprestación económica pública durante años (incluso más de una década en algunos casos), su estatus jurídico seguía limitándose a alargar la condición de estudiante en "formación" y no el de ingreso en el mundo del trabajo. Esto dejó en el limbo a una generación de investigadores, especialmente a quienes, entre los años 80 del pasado siglo y los 2000, dedicaron su juventud y primeros años de vida adulta a la ciencia, sin cotización, bajas médicas o protección ante despidos improcedentes y otros derechos de protección esenciales entre dos partes.

El Real Decreto 63/2006 y sentencias como la del Tribunal Supremo de 2001 negaron reiteradamente que las becas constituyeran relación laboral de ningún tipo, argumentando que su fin era "la formación" como si la formación no fuera, en alguna medida, una preparación para el acceso al mercado laboral. Se trata de una interpretación que choca con la realidad, pues muchos becarios

realizaban investigación aplicada con claros beneficios para instituciones públicas y empresas equiparables a las que realizaban los trabajadores de "plantilla".

El reciente reconocimiento parcial de cotizaciones a aquellos viejos becarios de los ochenta es un paso adecuado, pero insuficiente. No resuelve problemas como el reconocimiento de sexenios para quienes siguen en la academia, trienios para funcionarios o derechos básicos durante la etapa becaria (bajas por maternidad, protección social). Tampoco corrige la injusticia de quienes, hoy cerca de la jubilación, ven cómo años clave de su vida profesional "no cuentan".

España debe dejar de tratar a sus investigadores como becarios perpetuos y reconocer su contribución efectiva a la economía productiva realmente existente. Urge una reforma normativa que equipare derechos laborales para becarios en activo, complete la cotización de períodos pasados sin cargas burocráticas y articule mecanismos para compensar a quienes fueron excluidos del sistema. Quizás el Estatuto del Becario ofrezca, incluso de forma retroactiva, la posibilidad de que quienes se acojan a las regulaciones de cotización no deban asumir ahora la parte empresarial pendiente de pago. El impacto sobre el coste de las pensiones está por medir, pero teniendo en cuenta que en la regularización de 2011 se acogieron alrededor de 20.000 becarios y aunque esto se multiplique unas cuantas veces, el impacto es moderado.

Finalmente, se ha de reconocer que el Pacto de Toledo representa un hito ex-

cepcional en el panorama sociopolítico español: un foro de diálogo y consenso que trasciende los ciclos electorales y coloca la mirada en el horizonte de las próximas generaciones. En un contexto marcado por la inmediatez y la polarización, este acuerdo se erige como un raro ejemplo de responsabilidad del Estado y de pensamiento a largo plazo. Esta vocación de futuro lo convierte en un espacio único donde la política se ejercita desde la previsión y el compromiso con quienes hoy son jóvenes y mañana serán pensionistas.

Y precisamente esa visión prospectiva es lo que ha permitido que, aunque su centro sea las pensiones, el Pacto haya servido para iluminar y abordar desafíos sociales conexos, como la precariedad de los jóvenes y la situación de los becarios. Al analizar la sostenibilidad del sistema a décadas vista, necesariamente hay que poner el foco en cómo se incorporan al mercado laboral y al régimen de cotizaciones los futuros sustentadores del mismo. Así, su preocupación por las "lagunas" en las carreras de cotización y por los falsos contratos formativos nace de una lógica de protección intergeneracional. No se limita a apuntalar el presente, sino que construye los cimientos del mañana, entendiendo que la equidad y la solidez futuras del sistema dependen de las decisiones que tomemos hoy sobre el empleo juvenil y la calidad del primer empleo.

Esta capacidad para elevarse por encima de la política del día a día y generar acuerdos estables es, sin duda, su mayor virtud. El Pacto de Toledo demuestra que

es posible un pacto social serio y perdurable, donde distintos actores negocian con una hoja de ruta compartida: el interés general a largo plazo. En un mundo volátil, su continuidad y sus sucesivas actualizaciones son un activo democrático invaluable y un recordatorio de que los grandes desafíos estructurales requieren miradas amplias, serenidad y un compromiso que vaya más allá de una legislatura.

La mirada lúcida y prospectiva del Pacto de Toledo identificó con acierto la necesidad de integrar a las personas en prácticas dentro del sistema de protección social, con la finalidad de evitar que períodos formativos prolongados o fraudulentos mermaran sus derechos futuros. Sin embargo, la concreción de estas medidas se ha quedado, en buena parte a medida, a medio camino. Aunque sus análisis y recomendaciones han impulsado avances, como la obligatoriedad de la cotización por accidentes laborales o el reconocimiento de ciertas prácticas curriculares como situaciones asimiladas al alta, la realidad sigue estando plagada de lagunas. La persistencia de los "falsos becarios" y la falta de una cotización plena que compute para la jubilación en la mayoría de las prácticas extracurriculares evidencian que, si bien la previsión estratégica nació en el seno del Pacto, su materialización efectiva sigue siendo una asignatura pendiente, lastrada por la resistencia empresarial y la complejidad de delimitar con nitidez la frontera entre formación y trabajo productivo.

6. EL (FALSO) CONFLICTO INTERGENERACIONAL DE LAS PENSIONES (ENRIQUE MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ)

"Yo no tendré pensión". Aunque no lo creas, la tuya no es la primera generación de jóvenes que escucha esto. Y, aunque tampoco lo creas, tu generación también tendrá pensión.

Porqué se ataca la confianza en el futuro

En los sistemas de Seguridad Social de reparto, como el nuestro, las aportaciones de las personas en activo en forma de cotizaciones sirven para pagar las prestaciones de quienes no pueden trabajar: no sólo jubilaciones, también maternidad y paternidad, desempleo, enfermedad, invalidez, etc.

Los sistemas de reparto están articulados sobre el principio de "solidaridad", entendida como "responsabilidad colectiva". Todos tenemos derecho a percibir prestaciones cuando cumplimos determinados requisitos, pero también tenemos la obligación de aportar al sistema en términos similares. Se busca el equilibrio entre derechos y obligaciones, bajo la idea de "igualdad". Es la misma idea que inspira todo el Estado de Bienestar.

El único elemento absolutamente imprescindible en este esquema es la "confianza". Todas las generaciones que participan en el sistema deben tener la absoluta confianza de que accederán a

prestaciones equiparables a las que están ayudando a financiar.

La confianza es así su principal elemento legitimador y, por ello, el principal foco de ataque de quienes combaten las ideas de “solidaridad” (“juntos somos más fuertes”) para sustituirlas por otras “individualistas” (“sálvese quien pueda”).

El falso conflicto intergeneracional

Volvamos al “yo no tendré pensión.”

Hace unos años los culpables fueron los “ninis”, jóvenes “holgazanes” que ni estudiaban ni trabajaban y que hacían inviable el sistema de reparto. Hoy son sus abuelos, pensionistas “avariciosos e insolidarios” que, empeñados en revalorizar sus pensiones con la inflación, socavan el futuro de sus nietos.

Siempre lo mismo. Un falso conflicto intergeneracional con el objetivo de deslegitimar la idea de la solidaridad. El lema “no te fies de los demás y salva tu culo” sería más honesto, pero vende peor.

El problema de fondo no es financiero sino ideológico

Las reformas realizadas en 2011 y entre 2021 y 2024 garantizan un sistema de pensiones sostenible, financiado principalmente por cotizaciones sociales (siempre en el entorno del 70-80% del gasto contributivo) y con aportaciones

solidarias del Estado durante el tiempo estrictamente necesario que se mantenga la tensión demográfica derivada del baby-boom.

Una aportación solidaria que las generaciones anteriores también realizaron en sentido inverso. Los superávits registrados entre 1967 y 2013 fueron entregados al Estado para financiar escuelas y universidades públicas, centros de salud y hospitales, políticas de empleo, etc. que disfrutaron todas las generaciones de cada momento.

Ahora no se trata de saldar una deuda contable, sino de ser consecuentes con el ideal de solidaridad que inspira el sistema. Se trata, además, de una situación transitoria que tras la década de 2050 remitirá y devolverá el sistema al equilibrio presupuestario contributivo.

El mecanismo de evaluación y seguimiento para la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones está regulado con total transparencia en la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 2/2023. En el mismo, se garantiza una participación institucional plena, con presencia del Gobierno y el parlamento, sindicatos y empresarios, y, como notarios últimos del cálculo, la Comisión Europea y AIREF. Se ha establecido así un umbral de sostenibilidad financiera situado en un gasto medio bruto público en pensiones en el período 2022-2050 en 15 puntos porcentuales del PIB, con posibles bandas de fluctuación en base a la evolución de la mejora de ingresos contributivos, previstos en 1,7 puntos del PIB. El mecanismo prevé tam-

bién fórmulas de ajuste en caso detectar desviaciones del escenario previsto.

El primer test de este mecanismo de evaluación fue realizado en marzo de 2025 por la AIReF a través de su informe sobre la regla de gasto del sistema. La AIReF confirmaba en él que la evolución del sistema se ajusta al umbral de sostenibilidad financiera previsto. No es, por tanto, un problema financiero el que debe enfrentar el sistema de pensiones, sino principalmente de voluntad política.

Pensión y trabajo dignos son el mismo derecho

En este contexto, la recomendación 17.bis del Pacto de Toledo apuesta por impulsar medidas orientadas a mejorar los derechos de Seguridad Social de las personas jóvenes para garantizar la “confianza” en que todas las generaciones tendrán prestaciones equiparables. Parte del convencimiento de que la primera garantía de pensión nace de la calidad del empleo y las reformas se producen tanto en el marco laboral como de la Seguridad Social.

Esta recomendación ha guiado la creación de derechos como la cotización de las prácticas formativas (2011), el incremento del Salario Mínimo (desde 2018), la utilización preferente del contrato indefinido (2021), la presunción de laboralidad en las plataformas digitales y el derecho a la información sindical de algoritmos laborales (2022), la equiparación de los efectos de periodos trabajados a tiempo parcial (2023), la lu-

cha contra el fraude laboral mediante el Estatuto del Becario (2025), entre otros muchos.

Las medidas impuestas en la reforma de pensiones de 2013, ya derogadas, suponían un recorte generalizado de derechos. Y eran una mala decisión macroeconómica: la no revalorización reducía la capacidad de compra de los mayores, y el factor de sostenibilidad ligado a la esperanza de vida reducía la pensión inicial de los jóvenes.

Las pensiones dignas son un derecho, pero, además, cumplen una función macroeconómica. La cuantía media de la pensión de jubilación es de 1.500 euros/mes por lo que se destina casi exclusivamente a consumo de bienes y servicios. Este consumo contribuye a sostener la demanda interna, la actividad económica y el empleo de las generaciones más jóvenes de trabajadores activos.

Sólo en 2025 las transferencias públicas en concepto de pensiones han rozado los 190.000 millones de euros. Más allá del retorno socioeconómico que se deriva de la actividad económica y el empleo, basta para ilustrar este razonamiento el mero hecho de que la inversión en consumo tiene automáticamente garantizado un retorno a las arcas del Estado de entre el 4% y el 21% a través del IVA. Quienes aducen un pretendido “coste de oportunidad” por garantizar pensiones dignas, olvidan intencionadamente que la renuncia a estos retornos económicos implica costes iguales o más graves.

Por otra parte, recortar derechos de jubilación no implica necesariamente

mejorar otros derechos sociales como los asociados a la educación o la vivienda. El argumento es tan burdo que esconde consideraciones tan básicas como que todos estos derechos dependen de administraciones diferentes sin posibilidad de trasvase presupuestario directo. Y ello, además, sin reparar en el hecho de que la mayoría de los derechos sociales no incluidos en la Seguridad Social (educación, vivienda, infancia, dependencia, etc.) exigen un nivel de acuerdo político, lealtad institucional y cooperación entre las administraciones central y autonómicas que, en muchos casos, es donde radican los verdaderos obstáculos para su pleno desarrollo.

El alcance de cualquier derecho es consecuencia principalmente de la voluntad política y de la capacidad fiscal de cada momento. El verdadero reto es garantizar todos los derechos que son necesarios para asegurar el bienestar de las personas, siendo conscientes de su coste real y cómo han de financiarse. Pero considerar que la garantía de un derecho precisa necesariamente el recorte de otro es hacer un discurso tramposo, tanto como el que plantea el falso conflicto intergeneracional en las pensiones.

7. PACTO DE TOLEDO Y ESTATUTO DEL ARTISTA: UN DIALOGO PENDIENTE (IGNACIO MARTÍN PINA)

La relación de las personas artistas y el pacto de Toledo no es especialmente activa; esto tiene mucho que ver con que,

tanto en el pacto firmado en 1995, como en los 3 acuerdos logrados durante los siguientes 30 años, solo encontramos una referencia explícita a las personas artistas. Tenemos que esperar a 2020, y solamente como cita, para ver la aprobación en 2018 de la primera medida del Estatuto del Artista.

En nuestra opinión, el olvido del legislador ha implicado una cierta ceguera a la realidad estratégica de un sector caracterizado por la intermitencia y por la ausencia de representatividad de los agentes sociales sectoriales.

La intermitencia fue clave para el proceso de integración del régimen especial de artistas dentro del régimen general de la Seguridad Social, que se produjo en paralelo a la firma del pacto de 1995, siendo claves el real decreto de integración (RD 2621/1986 de integración de los regímenes especiales de la Seguridad Social) pero también el reglamento de cotización (Real Decreto 2064/1995 del Reglamento General de Cotización), consecuencia directa del pacto de Toledo. Momentos en los que, de forma paralela, se fundaban los agentes sociales sectoriales que han dado practicidad al régimen integrado; no es casualidad que la Unión de Actores y Actrices se funde el mismo año que se produjo la integración del régimen, en 1986.

Para las personas artistas, el pacto de Toledo fue sinónimo de homogeneización, en sintonía con la recomendación sexta, y en los últimos 30 años se ha ido reforzado esta idea.

Junto con esta tendencia unificadora ha existido siempre una sensibilidad

hacia la adaptación, para garantizar la igualdad real, no únicamente la formal, en los diferentes acuerdos. Esto se ha hecho sin un análisis concreto sobre lo artístico, que durante estos 30 años ha evolucionado y ha cobrado mayor importancia social y económica.

Pese a esta indiferencia, la integración en el régimen general ha implicado un incremento sustantivo en el acceso a las pensiones contributivas de las personas artistas. Esto ha sido gracias a un sistema que sí adapta la intermitencia de la actividad. Pero también a la profesionalización del sector, junto a la acción en paralelo del trabajo sindical, las inspecciones y las sanciones.

Pero esta valoración positiva no ha de ser complaciente. La importancia cada vez mayor del sector no se ha visto recogida en una mayor atención a la especificidad artística en el marco del Pacto de Toledo, lo que llevo al impulso del Estatuto del Artista en 2015.

Este gran proyecto de modernización, que obtuvo el voto unánime del Congreso en 2018, sigue desarrollándose y, aunque no afecta únicamente al marco del Pacto de Toledo, ha implicado importantes reformas, siendo la más importante para este ámbito la aprobada en 2019, cuando se hizo realidad la compatibilidad entre pensión y trabajo, adelantándose al actualísimo debate de la jubilación activa y asumiendo un aporte mayor a la caja común mediante una cuota de solidaridad, que demuestra la voluntad de integración del colectivo con el resto de los trabajadores.

El Pacto de Toledo es uno de los consensos más fuertes de nuestro modelo democrático y el Estatuto del Artista es un consenso clave en la historia moderna de la cultura española, por lo que es necesario que estos dos consensos se coordinen y garanticen la consolidación de un modelo general que se adapte a la intermitencia, para garantizar los derechos y la igualdad de todas las personas trabajadoras, también de las personas artistas. Así, parece innegable que el futuro pasa porque el Estatuto del Artista y el Pacto de Toledo dialoguen entre sí, reconociendo el papel estructural de un sector que aportó en 2022 un 2,2% del PIB.

8. LOS MÚSICOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL (GUILLEM ARNEDO)

La primera regulación específica de los espectáculos públicos que afecta al colectivo de los músicos es el Real Decreto 1435/1985 de 1 de agosto, que establece la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos. Es, por tanto, una normativa que se aplica únicamente a aquellos músicos contratados bajo una relación laboral y no afecta a los músicos que actúan como trabajadores por cuenta propia o autónomos, ni a todos aquellos que lo hacen con una formación musical constituida jurídicamente, excepto si optan por una contratación laboral en el seno de la formación musical constituida.

Una consecuencia muy positiva de la relación laboral especial para artistas fue

la creación, por el Real Decreto 2133/1975 de 24 de junio de un régimen especial para artistas en la Seguridad Social, que, con el Real Decreto 2621/1986 de integración de los regímenes especiales de la Seguridad Social, garantizaba la integración de este colectivo en el régimen general, pero conservando sus especificidades.

La más significativa de tales especificidades es la regularización anual de las cotizaciones, en la que, en función de las bases cotizadas y los ingresos, los días de actuación real de un artista equivalen a más días cotizados teóricos, ayudándoles así a mejorar sus carreras de cotización y a cumplir con los requisitos para el acceso a las prestaciones.

Con el desarrollo del llamado Estatuto del Artista, en el año 2018, se aprobaron una serie de modificaciones y nuevas medidas en la normativa de la Seguridad Social que mejoraban la protección de músicos y de los artistas en general. Algunas de ellas son, el sistema de alta voluntaria en periodos de inactividad, la prestación especial de desempleo y la compatibilidad de las pensiones con los ingresos por propiedad intelectual y con el trabajo artístico. También se aprobó una cuota reducida para los autónomos artistas con bajos ingresos, que tiene un impacto muy reducido en el colectivo, puesto que se establece una cuota de 167 euros mensuales equivalente a una cotización mensual de 525 euros, con un límite de ingresos mensuales de 250 euros.

Es relevante mencionar que los músicos sufren una problemática específica, que afecta directamente a su cotización a

la Seguridad Social, como consecuencia de la proliferación de empresas pantalla en la intermediación de la contratación de músicos y espectáculos musicales. Esta situación se remonta a la década de los años noventa, cuando las Administraciones Públicas (los primeros contratantes de actuaciones musicales a nivel estatal) y las empresas privadas empezaron a solicitar facturas a los músicos para poder formalizar los pagos de sus actuaciones. Ante la imposibilidad de emitir las facturas por parte de los músicos, bien porque en realidad eran trabajadores por cuenta ajena y debían ser contratados laboralmente por el organizador, o bien porque siendo autónomos, su nivel de ingresos no alcanzaba para pagar la cuota de la seguridad social, los músicos asociados idearon y pusieron en marcha en 1995 las cooperativas de facturación de músicos. Se trataba así de permitir la contratación laboral de los músicos bajo relación laboral especial de artistas, cotizar en el sistema especial de artistas de la Seguridad Social y emitir una factura a la Administración o contratante privado organizador del espectáculo. Como resultado de ello, la afiliación a la Seguridad Social de los músicos creció significativamente con el consiguiente aumento exponencial de la recaudación.

Siendo conscientes de que se trataba de una situación temporal, la Administración pública apoyó la iniciativa, pese a que esas cooperativas no se ajustaban plenamente a la legalidad, pues, si bien cumplían las obligaciones de alta y de cotización de los artistas, eran una inter-

mediación en la contratación y no existía una relación laboral real entre las cooperativas y los músicos. Ante esta evidencia, desde las asociaciones de músicos se ha intentado repetidamente, pero sin éxito, encaminar una solución definitiva.

En este contexto, desde el año 2000 han aparecido decenas de empresas intermediarias de facturación, que no tienen nada que ver con los músicos y que, a costa de cotizar el mínimo diario a la Seguridad Social independientemente del importe de la factura, defraudan decenas de millones de euros a la Seguridad Social y a la Agencia Tributaria y además desprotegen a los músicos.

Se podría afirmar que los problemas subsistentes a la cotización y protección de los músicos recaen en primer lugar en la falta de claridad en cuanto a la determinación de la figura del empresario que debe contratar laboralmente al músico y la existencia de las empresas pantalla de facturación de actuaciones; y, en segundo lugar, en que cuando el trabajo se realiza por cuenta propia los músicos se encuentran con grandes dificultades de acceso al RETA y para lograr la constitución jurídica de sus bandas musicales.

Una manera de incentivar la cotización de los músicos y mejorar su protección social sería modificar la cotización existente para artistas autónomos en el marco del Estatuto del Artista, para facilitar el acceso al RETA de miles de músicos y a la vez mejorar el acceso al cese de actividad para autónomos artistas. También sería positivo facilitar y ayudar a la constitución como entidades jurídi-

cas de aquellas formaciones musicales que por su volumen de actividad puedan asumir los gastos inherentes. Por último, sería deseable una mayor vigilancia por parte de la inspección de trabajo para garantizar la contratación laboral cuando sea pertinente y evitar el uso de pantallas intermedias de facturación de actuaciones musicales.

VI

LAS PERSONAS VULNERABLES

10

Las personas con discapacidades

por JUAN CARLOS ITURRI GÁRATE

1. INTRODUCCIÓN. REGULACIÓN

Desde su origen, la Seguridad Social se concibió como un instrumento destinado a resolver diversas situaciones de necesidad: enfermedad, muerte y supervivencia, discapacidad, y otras.

Algunos preceptos son clave en esta instrumentación legal:

- El artículo 41 de la Constitución Española (CE), que establece el carácter de la Seguridad Social como “régimen público”, el objetivo (necesidad), el medio (asistencia y prestaciones sociales) y los destinatarios (todos los ciudadanos), con garantía de suficiencia.
- El artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que alude a otras situaciones de necesidad (pobreza, vivienda).
- El artículo 43 de la CE, que reconoce el derecho a la protección de la salud, también recogido en el artículo 35 de la CDFUE.

Dentro del ámbito de los destinatarios están las personas “vulnerables”. El artículo 49 de la CE, modificado en febrero de 2024, se refiere a las personas con discapacidad, recogiendo que deben ejercer sus derechos con plena autonomía personal, inclusión social en entornos universalmente accesibles, y con especial atención a mujeres y menores con discapacidad.

La CDFUE en sus artículos 21 y 26 incorpora idénticos preceptos, proscribiendo la discriminación. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Nueva York, 13.12.2006, CRPD) ha sido suscrita por 164 países, y establece la garantía de autonomía de los colectivos afectados y su protección en casos de necesidad.

La Directiva 2000/78/CE, del Consejo Europeo de 27 de noviembre incluía la proscripción de la discapacidad como factor de discriminación legítimo, y ha dado origen a un cuerpo de sentencias muy relevantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En orden a esta modalidad de protección convergen cuatro bloques o sistemas legislativos diferentes: Regulación de contratos de trabajo, Seguridad Social, específico de personas con discapacidad (pcd) y personas con dependencia.

En España el primer bloque se articula en torno al texto refundido del Estatuto de la Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, 23 de octubre) y diversas normas dispersas. El segundo bloque se compone de la Ley General de Seguridad Social (Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 d octubre) y de sus normas de desarrollo.

El tercer grupo se organiza en torno a la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29, noviembre, LGPCD) y su normativa de desarrollo. El cuarto bloque lo constituiría la Ley de Promoción de la Autonomía

Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (Ley 39/2006, 14 de diciembre).

El ámbito protector de los derechos de las pcd está gestionado por el Estado, las CCAA, o bien en casos concretos por las corporaciones locales.

2. EL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. GENERALIDADES.

En materia de trabajo de las pcd, convergen dos principios esenciales: igualdad de oportunidades en el acceso y mantenimiento del empleo, y fomento del trabajo de las pcd, que no están empleadas en la misma proporción que el resto de la ciudadanía.

Estos dos principios se encuentran en el artículo 27 de la CRDP, y en los artículos 3 y 4 de la Convención 159 de la Organización Internacional del Trabajo, (1983, OIT), ratificada por España. En la legislación nacional destacarían los artículos 35, 36 y 39 de la LGPCD, que contiene medidas de “discriminación positiva” que pretenden a partir de un mejor trato a las pcd, que sean efectivos los principios de igualdad y fomento del empleo. Estas medidas se mencionan en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores o en el artículo 25 de la Ley de Empleo (Ley 56/2003, de 16 de diciembre).

La legislación contempla tanto que las pcd puedan trabajar en empleos ordinarios o por cuenta propia, como que lo hagan en empleos protegidos total o parcialmente (centros especiales de empleo,

enclaves laborales). El empleo protegido da lugar a que se establezca una relación laboral especial de las pcd (artículo 2, letra g del Estatuto de los Trabajadores). El empleo ordinario de las pcd es compatible con especialidades de adaptación de su puesto de trabajo o de otra naturaleza. La Ley parte de que las pcd tengan empleos ordinarios, si ello es posible; los empleos protegidos aseguran el empleo remunerado para las pcd, pero también pueden ser un elemento de inclusión mediante su uso por un tiempo limitado antes de ocupar empleos ordinarios.

3. NORMAS COMUNES A TODAS LAS ACTIVIDADES LABORALES DE LOS PCD

El artículo 39 de la LGPCD contempla como obligación de los poderes públicos la aplicación de todo tipo de ayudas para las personas con discapacidades: adaptación de puestos de trabajo, eliminación de barreras, movilidad, ayudas para la comunicación, bonificaciones en la cotización.

En el empleo ordinario, existe una reserva de empleos para pcd en empresas medianas o grandes. Las deducciones y reducciones se han mantenido en diversas normas desde 1983, destacando en los últimos años el Decreto 818/2021 de 28 de septiembre, de programas comunes de activación, la Ley 3/2023 de 28 de febrero de Empleo, y el Real Decreto-ley 1/2023 de 10 de enero de incentivos a la contratación laboral, que plasma una voluntad de unificar en un solo texto la normativa estatal que regu-

le las medidas públicas de fomento del empleo, aplicable tanto a las pcd como a otros colectivos que se consideran vulnerables (personas en situación o riesgo de exclusión social, mujeres víctimas de violencia de género, de tratas de seres humanos, de explotación sexual o laboral, o en contextos de prostitución...). Dentro de las pcd se especifican los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral: personas con parálisis cerebral, trastornos de salud mental, discapacidad intelectual, física o sensorial alta, etc.

La norma establece prioridades y graduaciones para la contratación indefinida de pcd en función de la severidad de la discapacidad, el género y la edad (mayores de 45 años), para la contratación de pcd mayores de 55 años, para realizar contratos de fomento del empleo en relación laboral ordinaria, para contratos formativos, para la contratación en centros especiales de empleo, o la conversión de contratos temporales de fomento de empleo o formativos en indefinidos, y para la sustitución de un trabajador pcd por otro pcd. En todos los supuestos se articulan bonificaciones en cuotas, deducciones en el Impuesto de Sociedades o ayudas en efectivo.

4. LA ADAPTACIÓN Y ACCESO AL TRABAJO. LAS MEDIDAS DE AJUSTE RAZONABLES

Recogiendo lo preceptuado en el artículo 27 de la CRPD, y el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE, la LGPCD establece unos “ajustes razonables” que debe cumplir el empresario sin que hayan de convertirse en una carga desproporcionada o indebida, dentro de un marco en el que se tienen en cuenta la existencia de ayudas públicas, el tamaño de la empresa y los costes de las diversas medidas. Los ajustes pueden implicar medidas no sólo físicas, sino también organizativas, deberán afectar no sólo a las pcd sino también a las personas que las tutorizan, y deberán considerar su capacidad real, así como la prevención de riesgos laborales, el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la posible existencia de ayudas públicas, y el volumen de negocio de la empresa, así como los costes de las medidas.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido recientemente que, antes de la extinción del contrato de trabajo por incapacidad, se valore la opción de ajuste razonable del puesto de trabajo, a fin de que las pcd no vean extinguida su relación laboral en el caso de que seguir trabajando sea posible. En el supuesto de empresas con menos de 25 trabajadores si el coste de la adaptación no sufragado con ayudas públicas supera el coste de la indemnización, o seis meses de salario, la opción de ajuste se considera excesiva.

5. LA RESERVA DE PUESTOS DE TRABAJO ORDINARIO EN MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS. OTRAS MEDIDAS: CONTRATOS DE FOMENTO DEL EMPLEO, CONTRATOS TEMPORALES FORMATIVOS, SUSTITUCIÓN POR INTERINOS

El artículo 42 de la LGDPCD y el Reglamento 364/2005 de 8 de abril establecen que al menos un 2% de la plantilla de las empresas con más de cincuenta trabajadores debe ocuparse con pcd. Como en algunas situaciones el cálculo puede plantear dificultades por la volatilidad del número de trabajadores, se acude a veces a medidas de “cumplimiento alternativo”: contratación de pcd autónomos, acciones de inserción laboral de pcd. Estas medidas son negociadas con la representación de los trabajadores o comunicadas a la autoridad laboral. En ocasiones, la temporalidad se justifica por la condición de pcd del trabajador. Estos contratos deben durar un mínimo de un año y un máximo de tres.

Para los contratos temporales formativos de las pcd no rigen los límites de edad y de duración del contrato generales. Para la obtención de la práctica profesional, por ejemplo, el límite de edad es de 30 años.

Si el contrato de sustitución de una pcd se cubre con otra pcd, se bonifican las cuotas empresariales.

6. EL EMPLEO PROTEGIDO: CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y ENCLAVES LABORALES

La relación laboral entre un Centro Especial de Empleo y una pcd es una relación laboral especial. Ello no excluye que en un centro especial de empleo existan personas con relación laboral ordinaria que prestan actividad en unidades de apoyo, ayudan a las pcd a que superen las dificultades de su trabajo en el centro. Las pcd en un centro especial de empleo deben superar el 70% de la plantilla.

Los centros deben estar reconocidos como especiales de empleo; se considera que prestan un servicio de utilidad pública; la entidad organizadora deberá acreditarse con la constitución y si carece de ánimo de lucro, forma parte del subgrupo de centro de iniciativa social. Las pcd trabajadoras en cada centro deben tener una valoración de discapacidad superior al 33%. En algunos casos cabe formalizar un contrato específico “a bajo rendimiento”, si éste, evaluado por un equipo multiprofesional, es inferior en un 25% al ordinario.

El convenio aplicable a los centros especiales de empleo es específico, sin que se rijan por el del sector de actividad de que se trate. Los centros especiales de empleo reciben ayudas públicas por proyectos generadores de empleo, mantenimiento de puestos de trabajo y bonificaciones a la cotización a la Seguridad Social. Deben acreditar su viabilidad económica periódicamente, y tienen prohibida la realización de horas

extraordinarias, salvo para la reparación de daños o siniestros excepcionales.

El periodo de prueba de los trabajadores es más flexible que el de la legislación general (seis meses) y en general la normativa laboral sigue la de carácter general, pero con algunas especialidades (por ejemplo, el ascenso laboral requiere informe previo del equipo multiprofesional).

Los enclaves laborales constituyen estructuras intermedias entre los centros y el trabajo ordinario. Las pcd que trabajen en enclaves saben que el centro especial los tutelaré de forma transitoria, que la relación laboral especial se convertirá en ordinaria y que su trabajo se realizará en una “empresa colaboradora” con la que el enclave tiene una relación de subcontratista. Las pcd que trabajen en enclaves deben pertenecer al subgrupo de especiales dificultades al menos en un 60% de la plantilla, y deben haber realizado durante tres meses una experiencia previa en el centro especial.

7. OTRAS SITUACIONES: TRABAJO AUTÓNOMO, EMPLEO PÚBLICO

Tanto la LGPCD como el Estatuto del Trabajador Autónomo establecieron aspiraciones de que las pcd pasaran a trabajar de forma independiente, con las oportunas ayudas públicas e incentivos, entre los que ya se ha comentado la posibilidad de trabajar para una empresa a través de una medida de cumplimiento alternativo de la obligación de reserva.

Los países que suscribieron la CRPD asumieron la obligación de emplear a personas con discapacidad en el sector público. En España, esta obligación se traslada al Estatuto Básico del Empleado Público. Se fijó un siete por ciento de las plazas a cubrir por pcd en las ofertas de empleo público y de un dos por ciento de pcd con diversidad funcional intelectual, que en la actualidad ha pasado a ser un 10%.

Existen diversas normativas que regulan el acceso a los empleos públicos por pcd, los ajustes razonables en los distintos puestos de trabajo, y la reserva para la promoción interna de las pcd. Tales normativas prevén su aplicación a las diferentes administraciones (autonómica, local), a la carrera fiscal y judicial, etc.

8. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PCD DENTRO DE LOS MISMOS DERECHOS QUE LAS PCD POSEEN EN RELACIÓN CON EL RESTO DE LA CIUDADANÍA, EXISTEN PARA CASOS CONCRETOS ALGUNAS PRESTACIONES ESPECIALES Y ESPECIALIDADES EN DETERMINADAS PRESTACIONES

La prestación por cuidado de menores afectados por enfermedad grave, regulada en los artículos 190 y siguientes de la Ley General de Seguridad Social, puede afectar a las pcd. La prestación familiar por cuidado de hijo con discapacidad, que afecta a menores con discapacidad reconocida del 33%, o mayores con discapacidad superior al 65%, es una pres-

tación no contributiva regulada en los artículos 351 y siguientes de la misma ley.

Existe una especialidad en la prestación por nacimiento y cuidado del menor (artículo 182) si el progenitor es una pcd con un indicador igual o superior al 65%. Las pensiones no contributivas, gestionadas por CCAA, cabildos en Canarias y Diputaciones Forales en Euskadi no tienen especialidades para las pcd.

En la incapacidad temporal derivada de enfermedad común, la adaptación de la jornada laboral para la reincorporación paulatina, que el Gobierno quiere extender a todos los trabajadores, sí puede plantearse en las pcd como un “ajuste razonable”. En cuanto a la incapacidad permanente, el agravamiento de una reducción anatómica o funcional previa puede ser causa de una calificación en las pcd (artículo 193.1). En general, lesiones o enfermedades que antes conllevaban un grado automático de incapacidad permanente ahora son examinadas de forma concreta por los tribunales.

Partiendo de la evidencia de que la actividad laboral produce una mayor mella en la salud de las pcd con respecto al resto, el artículo 206 bis de la Ley, y sucesivos decretos (1539/2003 de 5 de diciembre y 1851/2009) han regulado la jubilación anticipada de las pcd, aplicando coeficientes reductores de la edad según se trate de pcd con discapacidad superior al 65% o al 45%, en este último caso dentro de un catálogo de enfermedades y lesiones fijado en este último decreto mencionado. Las normas para esta anticipación se corresponden con las

generales: la norma se aplica en todos los regímenes, no puede superponerse a la jubilación parcial, en los periodos cotizados se descuentan las ausencias no justificadas, y el periodo añadido por el coeficiente reductor se añade al trabajado para el cálculo de la pensión.

En cuanto a la compatibilidad de la pensión de incapacidad permanente con el trabajo, desde la sentencia 544/2024, de 11 de abril, recurso 197/203 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, se ha producido un cambio en la exégesis. Inicialmente favorable a la compatibilidad fijada en el artículo 198.2 de la Ley, ahora se admite sólo la compatibilidad de prestación y trabajo en caso de trabajos residuales, esporádicos o marginales. Aunque el Pacto de Toledo ha sostenido de forma reiterada su apuesta por la compatibilidad, y la propia Ley reconoce en su artículo 213.1 la compatibilidad entre pensión y trabajo parcial en los términos que se determinen legal o reglamentariamente. La propia Ley establece la incompatibilidad de pensión y ocupar puestos de trabajo en el sector público, altos cargos, y la compatibilidad con actividades que no superen en ingresos el salario mínimo interprofesional.

11

Las pensiones no contributivas en el punto de mira

por PEPA BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO

1. INTRODUCCIÓN

Un Estado del Bienestar es aquel que se compromete a crear una situación de bienestar social y económica a su ciudadanía, generando una obligación principal para sí mismo (establecimiento de un sistema de Seguridad social, derecho a la educación, derecho a la vivienda, derecho al trabajo y pleno empleo).

Este compromiso dio un salto cualitativo con la aprobación en 1990 de las prestaciones no contributivas; entre ellas, la asistencia sanitaria y farmacéutica, las pensiones no contributivas (invalidez y jubilaciones no contributivas) o la prestación por hijo a cargo, avanzando hacia la universalización del derecho a la protección social (art. 41 CE); de este modo, el sistema cubría a una parte de la población. excluida hasta entonces del acceso a las principales prestaciones sociales, que habían demostrado ser insuficientes para proteger a los más vulnerables.

A 35 años de su creación, cabe reflexionar sobre si estas prestaciones cumplen hoy su objetivo de garantizar una vida digna para todos los ciudadanos.

2. EL IMPULSO DEL PACTO DE TOLEDO

El fortalecimiento de las PNC no se explica sin las recomendaciones del Pacto de Toledo, motor de modernización impulsado por la concertación social y el empuje sindical. Su influencia se articula en tres ejes básicos: Por un lado, la

separación de Fuentes de Financiación; por otro, su financiación vía impuestos, no mediante cotizaciones. Estas medidas han dado estabilidad al sistema y refuerzan el compromiso del Estado por su mantenimiento. Por último, la garantía de revalorización y suficiencia de las prestaciones.

Las PNC Se convirtieron así en un auténtico derecho subjetivo, garantizando incrementos que han conseguido el mantenimiento de su poder adquisitivo. La Recomendación 15ª del Pacto de Toledo (2020) ha apoyado expresamente que estas pensiones suban anualmente para que las PNC converjan con el umbral de la pobreza (reforma 2023), aplicándose, además, incrementos extraordinarios en los últimos años (2025-2027). En 2025 un crecimiento del 9% (7.905,80 € anuales) y para 2026 se prevé del 11,4%, alcanzando los 8.803,2 € anuales (629 €/mes).

Por otra parte, el Pacto consolidó el modelo de descentralización equilibrada, pero próximo a la ciudadanía: una financiación estatal y una gestión autonómica (más la administración del IMSERSO en Ceuta y Melilla).

3. BARRERAS DE ACCESO Y REQUISITOS

Pese a los avances, el acceso a las PNC está condicionado por una serie de requisitos que evidencian las costuras del sistema:

La situación de necesidad o carencia de rentas: es el eje central, coinciden-

te en los casos de invalidez y jubilación no contributivas. Se establece un límite de ingresos anuales, pero se computa la renta de toda la unidad familiar, lo que a menudo penaliza a convivientes en situaciones de precariedad compartida.

La residencia legal: en el caso de la invalidez se exige una residencia legal de 5 años; en la jubilación, de 10 años, desde los 16 años en adelante (2 últimos años consecutivos y anteriores a la solicitud de la prestación). Se ha querido vincular las prestaciones no contributivas con el principio de solidaridad del sistema, reservándolas a aquellas personas que acreditan fuertes vínculos con el país financiador; ejemplo de ello, es que solo un 8% de las PNC son recibidas por personas extranjeras, para... ¿evitar el “turismo social”?

De conformidad con el Reglamento UE 883/2004 se aplica a la totalización de periodos de residencia; hay que tener en cuenta que los periodos de residencia legal cumplidos en otros Estados donde el Derecho de la UE resulte aplicable se habrán de computar como periodos de residencia en territorio español, en concordancia con la jurisprudencia del TJUE. Pero el Estado deberá abonar el importe íntegro, sin que deba aplicarse la regla de la prorrata temporis.

La edad: la invalidez cubre el tramo de 18 a 65 años, mientras que la jubilación comienza a los 65 años, cifra que no ha subido pese al retraso de la edad de jubilación ordinaria; en este caso, se trata de ofrecer una ayuda especial a personas de edad avanzada que carezcan de

recursos suficientes; la alternativa para ellas sería el Ingreso Mínimo Vital aunque, teniendo en cuenta el número de solicitudes de reintegros indebidos (“pagos indebidos”) de los años 2023-2024 -316.971 expedientes- según el Informe del Tribunal de Cuentas (2025), se puede entender la preferencia por la PNC.

4. REALIDAD ESTADÍSTICA Y SUFICIENCIA ECONÓMICA

Actualmente, las PNC cubren a unas 450.000 personas. Las estadísticas muestran una tendencia asimétrica: mientras la invalidez desciende (de 198.000 en 2015 a 169.000 en 2025), la jubilación no contributiva aumenta (de 253.000 a 290.000). Esto indica que, si bien el mercado laboral absorbe a parte de la población vulnerable en edad de trabajar, el de los sectores más envejecidos sigue al alza.

Ambas prestaciones comprenden complementos a mínimos, para aquellos que residen en una vivienda alquilada, o el complemento por necesidad de tercera persona (invalidez). Son cuantías no muy elevadas y no consolidables, pero han servido para equilibrar el desajuste entre el coste de la vida y las propias PNC.

La pregunta clave es: ¿Son estas cuantías suficientes? Los datos sugieren que no. El gasto medio mensual en España ronda la cantidad de 1.093 €/persona. Un ingreso de 629 € mensuales (previsto para 2026) queda lejos de garantizar una vida digna en el contexto económico actual.

Según el IX Informe FOESSA (2025), el riesgo de pobreza en España alcanzó el 20,2% de la población en 2023. Una de cada cinco personas vive en hogares con ingresos inferiores al 60% de la mediana de la distribución de la renta. España mantiene la tercera peor tasa de pobreza de la UE, y la privación material y social afecta al 17,2% de la población. Algo intolerable en un Estado que quiera denominarse del Bienestar, con mayúsculas.

de nuestro país. Y esto sí es una urgencia democrática.

5. S.O.S.

La OIT (2019) ponía de manifiesto cómo el derecho humano a la Seguridad social seguía sin ser una realidad para la mayoría de la población mundial, pese a su vinculación con la dignidad humana. También el Comité Europeo de Derechos Sociales ha mostrado en sucesivas ocasiones la preocupación por las limitaciones de la protección social en España.

Incluso, en 1989 el Comité Económico y Social de las CCEE sostuvo que la pobreza *“(...) debe ser combatida en todas sus causas y en todas sus consecuencias, ya que se trata de una injusticia que no puede aceptar una sociedad basada en principios y valores humanistas (...) pues resulta evidente que nadie puede, a priori, ser considerado responsable de su pobreza y ninguna de sus víctimas podría deseársela para sí”*.

Pese a que su aparición vino a cubrir un vacío histórico de desprotección social no ha sido conseguido el objetivo final: evitar los altos niveles de pobreza

12

Las personas vulnerables. Creación y desarrollo del ingreso mínimo vital

por MARÍA MILAGROS PANIAGUA SAN MARTÍN

1. INTRODUCCIÓN. EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA

La aprobación y puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en España representa una de las transformaciones más profundas del Estado del Bienestar en la historia reciente del país. Si bien la crisis de la COVID-19 precipitó su aprobación, el IMV no nace como respuesta coyuntural a la pandemia, sino como culminación de un proceso de reforma largamente debatido.

El IMV se integra en el régimen público de la Seguridad Social como una prestación económica en su modalidad no contributiva, fundamentada en el mandato del artículo 41 de la Constitución Española. Su objetivo primordial, tal como lo define el artículo 1 de la Ley 19/2021, es prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando un nivel mínimo de renta a las unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica.

Para comprender la necesidad de esta prestación, es necesario analizar el escenario socioeconómico previo a 2020. España se ha caracterizado históricamente por ser uno de los países de la Unión Europea con una distribución de la renta más desigual. Incluso en periodos de recuperación económica, como el iniciado en 2013, la desigualdad no se corrigió sustancialmente: en 2018, el coeficiente de Gini en España era casi tres puntos mayor que la media comunitaria. Los datos de la Encuesta de Condiciones

de Vida revelaban que aproximadamente 9,9 millones de personas (el 21% de la población) se encontraban en riesgo de pobreza, afectando a 4 millones de hogares.

Esta realidad evidenciaba una dimensión generacional y estructural de carácter persistente. La tasa de pobreza en menores de 16 años superaba el 26%, una cifra que se agravaba en los hogares monoparentales, los cuales son particularmente vulnerables a las fluctuaciones recurrentes en los ingresos laborales. La literatura especializada destaca que los niños en entornos de privación material enfrentan riesgos elevados en su desarrollo cognitivo, salud y futura integración laboral, reforzando dinámicas de exclusión social. Antes de la creación del IMV, España carecía de una red de protección de último recurso de ámbito nacional que pudiera mitigar estos efectos de forma cohesionada.

La justificación del IMV se apoya asimismo en las limitaciones del sistema prestacional previo, de marcado carácter contributivo. La protección social dependía casi exclusivamente de las trayectorias laborales. Los ciudadanos con carreras cortas, intermitentes o desarrolladas en la economía informal quedaban desprotegidos una vez agotados los subsidios asistenciales de desempleo. Iniciativas como el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo, creado por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, como respuesta temporal a la crisis financiera, evidenciaron las insuficiencias de un sistema que carecía de

una última red de ámbito estatal, delegando esa función en unas rentas mínimas autonómicas de cobertura y cuantía muy dispares.

Desde finales de los años ochenta, las comunidades autónomas desarrollaron estos programas en ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social. El País Vasco fue pionero con la creación en 1989 de la Renta de Garantía de Ingresos, a la que siguieron progresivamente el resto de las comunidades. Sin embargo, la ausencia de un suelo común estatal propició la configuración de un mapa de protección fragmentado y heterogéneo. Las disparidades territoriales eran notables ya que, en algunas regiones, la prestación no se configuraba como derecho subjetivo, sino que dependía de la disponibilidad presupuestaria. En otras, se exigían periodos de residencia que penalizaban la movilidad laboral de los más vulnerables. Además, muchos de estos programas generaban la denominada «trampa de la pobreza», al condicionar el acceso a la situación de desempleo, lo que desincentivaba la búsqueda de empleo formal ante el riesgo de perder la única fuente de ingresos garantizada.

La gestación del IMV fue un proceso de maduración técnica y política que se apoyó en la evidencia y el uso de los registros administrativos para el desarrollo de la política pública. Instituciones internacionales como el Consejo de la Unión Europea y la OCDE habían emitido recomendaciones recurrentes (especialmente entre 2014 y 2019) señalando que el impacto de las transferencias so-

ciales en España para reducir la pobreza estaba entre los más bajos de la Unión. A nivel interno, el compromiso se consolidó a partir de 2015, reforzado por el estudio de la AIREF (2019) que instaban a una reforma integral del sistema para eliminar la fragmentación y mejorar la equidad.

Si bien el diseño del IMV ya figuraba en la agenda política, la crisis sanitaria y social provocada por la pandemia del COVID-19 actuó como acelerador definitivo. La emergencia evidenció la fragilidad de millones de personas que no gozaban de estabilidad laboral. El denominado «escudo social» desplegado por el Gobierno, en particular los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), protegió a los trabajadores afectados por el cierre de la actividad económica, pero dejó al descubierto a quienes carecían del vínculo laboral formal. El Real Decreto-ley 20/2020, que vino a cubrir esa laguna, se publicó el 1 de junio de 2020 en el B.O.E.

Junto con la prestación, el IMV nace con la vocación de apoyar la inclusión de sus perceptores a través de itinerarios de inclusión y de incentivos al empleo. Se reconoce así que la prestación no es un fin en sí misma, sino una herramienta de tránsito hacia la participación activa en la sociedad.

2. MARCO JURÍDICO Y NATURALEZA DEL IMV

El establecimiento del IMV no solo representa un cambio en la política de garantía de rentas, sino una reconfiguración profunda de la arquitectura legal de la Seguridad Social en España.

La naturaleza jurídica del IMV emana directamente del artículo 41 de la Constitución Española, que impone al Estado la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido fundamental para dotar de contenido a esta norma, definiendo la Seguridad Social como una «función del Estado» indispensable para asegurar los principios constitucionales.

En este sentido, sentencias como la STC 37/1994 vinculan esta función con el artículo 1 de la Constitución, que define a España como un Estado social y democrático de Derecho, y con el artículo 9.2, que exige a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan la igualdad efectiva de los ciudadanos. El IMV se configura así como la herramienta técnica para dar respuesta a la identificación de situaciones de necesidad, las cuales deben evaluarse en conexión con el contexto económico y las disponibilidades del momento, según lo establecido en la STC 65/1987. Por tanto, su creación refuerza de manera sustantiva la coherencia y el equilibrio del sistema de protección social, elevando la modalidad no

contributiva al mismo rango de garantía institucional que la contributiva.

El artículo 2 de la Ley 19/2021 define el IMV como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica. Esta definición es fundamental desde una perspectiva técnico-jurídica, ya que transforma el modelo de asistencia social de un sistema de ayudas discrecionales o supeditadas a límites presupuestarios, como ocurría en diversas rentas mínimas autonómicas, a una pretensión legítima que el ciudadano puede exigir siempre que cumpla los requisitos de vulnerabilidad.

Como prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, su financiación no depende de cotizaciones previas, sino que se sufraga mediante aportaciones del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social. Esta integración estructural se confirma mediante la modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que incluye formalmente al IMV dentro de la acción protectora del sistema. Además, se garantiza su carácter intransferible, prohibiendo su cesión, retención o embargo, salvo las excepciones legales relativas a deudas con la propia Seguridad Social.

El desarrollo normativo del IMV ha seguido una trayectoria de consolidación legislativa marcada por la urgencia social y el refinamiento técnico. Su nacimiento se produjo mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, diseñado como un mecanismo de respuesta rápida ante la crisis del COVID-19. No obstante, su vocación siempre fue es-

tructural, lo que llevó a su tramitación como proyecto de ley para permitir el debate parlamentario y la incorporación de mejoras técnicas.

Este proceso culminó con la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que introdujo modificaciones sustanciales respecto al diseño inicial, como la creación del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) tras la incorporación de más de 400 enmiendas en sede parlamentaria. Posteriormente, el marco jurídico se ha seguido completando con normas de desarrollo como el Real Decreto 789/2022, que regula la compatibilidad de la prestación con las rentas del trabajo para evitar la «trampa de la pobreza» y mejorar la eficiencia económica del sistema.

3. EL DISEÑO DEL IMV. REQUISITOS DE ACCESO Y DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA ACCIÓN PROTECTORA

3.1. Objeto y naturaleza de la prestación

El objetivo primordial del IMV es la reducción de la pobreza, en particular de la pobreza extrema, mediante el establecimiento de un suelo común de ingresos en todo el territorio nacional. Esta configuración garantiza la igualdad de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, al amparo del título competencial del Estado previsto en el artículo 149.1. 1.^ª de la Constitución.

Teniendo en cuenta ese objetivo, el IMV se constituye como una prestación de último recurso, de carácter diferencial, que cubre la brecha entre los recursos económicos de la unidad de convivencia y la cuantía de la renta garantizada anual. Su percepción se mantiene de forma indefinida mientras persista la situación de vulnerabilidad y se cumplan los requisitos de acceso, lo que lo distingue de las prestaciones temporales vinculadas a contingencias concretas.

3.2. Requisitos subjetivos

a) La unidad de Convivencia

La unidad de convivencia constituye el eje vertebrador del IMV. Se define como el conjunto de personas que residen en un mismo domicilio y están unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, o por parentesco hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, así como con otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

El diseño contempla la flexibilidad para adaptar la norma a realidades sociales complejas. Se reconocen como unidades de convivencia independientes las formadas por mujeres víctimas de violencia de género que abandonan el domicilio familiar, personas en trámites de separación o divorcio, o aquellas que han perdido su hogar por desahucio o fuerza mayor. Una innovación espe-

cialmente relevante es la consideración del domicilio ficticio para personas sin hogar, mediante certificación de los servicios sociales, lo que permite que la exclusión residencial no constituya un impedimento para el ejercicio del derecho subjetivo.

b) La edad

La norma establece con carácter general una edad mínima de 23 años para los titulares de la prestación. Este umbral se excepciona para mayores de edad o menores emancipados que tengan hijos o menores a cargo, así como para víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género.

Para los menores de 30 años que solicitan la prestación como beneficiarios individuales, esto es, sin formar parte de una unidad de convivencia más amplia, se exige acreditar una vida independiente previa de al menos dos años. Este requisito implica haber tenido un domicilio distinto al de los progenitores y haber permanecido en situación de alta en la Seguridad Social durante al menos doce meses.

c) La residencia

El acceso al IMV requiere que todos los integrantes de la unidad de convivencia tengan residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante al menos el año inmediatamente ante-

rior a la solicitud. Esta exigencia se flexibiliza para menores incorporados por nacimiento, adopción o acogimiento, para víctimas de trata de seres humanos y para mujeres víctimas de violencia de género.

3.3. Requisitos económicos

a) Determinación de la vulnerabilidad económica

El IMV utiliza un criterio de medición de recursos que combina la renta corriente con el patrimonio neto, lo que permite un perfilado más preciso de la necesidad que el empleado por las anteriores rentas mínimas autonómicas.

La situación de vulnerabilidad económica se aprecia cuando el promedio mensual de ingresos y rentas anuales computables del ejercicio anterior es inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda según la modalidad y composición del hogar. El cómputo toma como referencia el valor íntegro de las rentas, restando el impuesto sobre la renta devengado y las cotizaciones sociales. Quedan expresamente excluidas del cómputo las prestaciones autonómicas de rentas mínimas, consolidando al IMV como una prestación «suelo» sobre la que las comunidades autónomas pueden desplegar su propia acción protectora complementaria.

El diseño funcional incluye un mecanismo para dar respuesta a reducciones significativas de los ingresos en el año

en curso. Aunque el cómputo general se realiza sobre el ejercicio anterior, la Ley permite solicitar la prestación cuando la vulnerabilidad económica sobreviene durante el año actual. En estos casos, se atiende a la parte proporcional de los ingresos obtenidos en el ejercicio en curso, lo que permite al sistema actuar como estabilizador automático ante crisis repentinas de los hogares.

b) Test de patrimonio

El IMV incorpora un test de patrimonio orientado a evitar que personas con ingresos reducidos pero activos significativos accedan a una prestación concebida como última red de protección. Para un beneficiario individual, dicho patrimonio no puede superar el equivalente a tres veces la cuantía anual de la renta garantizada. Con independencia del patrimonio neto total, la norma prevé la denegación de la prestación cuando los activos no societarios (inmuebles distintos de la vivienda habitual, cuentas bancarias y activos financieros) excedan los límites específicos establecidos en el Anexo III de la Ley. Quedan asimismo excluidos del acceso quienes ostenten la condición de administradores de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad, disposición que refuerza el carácter subsidiario de la prestación.

3.4. Acreditación mediante registros administrativos

Para garantizar la seguridad jurídica y la eficiencia en la gestión, la acreditación de los requisitos se realiza preferentemente mediante el cruce de registros administrativos. El Instituto Nacional de la Seguridad Social dispone de acceso a las bases de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Estadística y el Catastro Inmobiliario. Esta interoperabilidad permite que el ciudadano no tenga que aportar documentación que ya obra en poder de la Administración, como los datos de renta o el empadronamiento histórico, reduciendo cargas administrativas y acelerando la tramitación.

3.5. Determinación de la cuantía.

a) La renta garantizada

El eje de la cuantificación del IMV es la renta garantizada. Para un beneficiario individual, esta se fija en el equivalente al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, prorrateado en doce mensualidades. En el momento de su creación en 2020, este umbral se situó en 5.538 euros anuales (461,50 euros mensuales).

Sobre esta base, el diseño técnico aplica una escala de incrementos, detallada en el Anexo I de la Ley 19/2021, que reconoce las economías de escala del

hogar, pero también el mayor coste de mantenimiento de unidades más complejas. Para una unidad de dos adultos, el coeficiente es de 1,3; mientras que para hogares de cuatro o más adultos, o combinaciones de adultos y menores, el coeficiente puede alcanzar un máximo del 220 por ciento de la base individual. Este sistema asegura que la protección sea proporcional a la carga real de la unidad de convivencia.

b) Complementos

La Ley 19/2021 introduce incrementos de protección adicional mediante complementos destinados a colectivos con barreras estructurales o costes de vida más elevados.

El complemento de monoparentalidad reconoce la mayor vulnerabilidad de los hogares con menores a cargo encabezados por un solo progenitor, incrementando la renta garantizada en un 22 por ciento. El complemento por discapacidad atiende a los gastos adicionales que afrontan las personas con discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento. Asimismo, el artículo 10.4 de la Ley contempla un complemento de vivienda para beneficiarios que residan en una vivienda alquilada, en atención al sobrecoste que representa el arrendamiento para los hogares en situación de vulnerabilidad.

3.6. El complemento de ayuda para la infancia

Una de las innovaciones más relevantes en la configuración del IMV fue la introducción, mediante la Ley 19/2021, del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), operativo desde enero de 2022. El CAPI constituye una parte integral del IMV orientada a combatir de forma finalista la pobreza infantil, en línea con los compromisos derivados de la Garantía Infantil Europea.

Este complemento amplía significativamente la protección a estos hogares, al permitir el acceso a familias que superan los umbrales de renta del IMV básico. Los límites de elegibilidad se fijan en el 300 por ciento de los umbrales de renta estándar y el 150 por ciento del límite ordinario del test de activos patrimoniales. El CAPI otorga importes fijos mensuales según la edad de los menores: 100 euros para menores de 3 años, 70 euros para niños de entre 3 y 6 años, y 50 euros para menores de entre 6 y 18 años (cifras en el momento de su aprobación)

3.7. Dinamismo y actualización de la prestación

El IMV tiene vocación de permanencia, pero su cuantía es esencialmente dinámica, al ajustarse a la evolución económica del hogar. La cuantía se actualiza con efectos del 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos del ejercicio anterior proporcionados por la AEAT.

Para evitar la rigidez administrativa, el sistema permite resoluciones provisionales basadas en información tributaria no consolidada, procediendo posteriormente a la regularización o compensación de importes si se detectan variaciones significativas. Esta flexibilidad resulta crucial para que el IMV opere como estabilizador automático ante fluctuaciones de ingresos.

3.8. Subsidiariedad y compatibilidad con otras prestaciones

El IMV se erige como última red de protección, lo que implica su carácter subsidiario respecto de otras prestaciones contributivas o subsidios. Si un beneficiario tiene derecho a una pensión de jubilación o incapacidad cuya cuantía sea inferior a la renta garantizada del IMV, este cubrirá únicamente la diferencia hasta alcanzar dicho umbral. Por el contrario, si la suma de otras prestaciones iguala o supera la renta garantizada, el derecho al IMV se extingue o no llega a reconocerse.

Este diseño preserva la lógica contributiva del sistema de Seguridad Social, asegurando que el IMV no sustituya, sino que complemente el conjunto de prestaciones existentes. Por su parte, la compatibilidad con las rentas mínimas autonómicas permite que las comunidades autónomas complementen la cuantía estatal hasta los umbrales que determinen sus propios programas, configurando un modelo de protección

multinivel en el que el IMV opera como suelo común y las prestaciones autonómicas como complemento territorial.

3.9. Obligaciones de los beneficiarios

La configuración del IMV como derecho subjetivo conlleva un marco de responsabilidad que impone a los beneficiarios obligaciones de información y transparencia. Entre ellas destaca, por su carácter innovador, la obligación de presentar anualmente la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por parte del titular y de todos los integrantes de la unidad de convivencia, con independencia de que sus ingresos alcancen o no los umbrales mínimos que exige la normativa tributaria general. Esta exigencia, que convierte a los beneficiarios del IMV en declarantes obligatorios, persigue un doble objetivo: facilitar el control administrativo mediante el cruce de datos con la AEAT y fomentar la inclusión financiera y fiscal de colectivos tradicionalmente alejados del sistema tributario.

El incumplimiento de las obligaciones, entre las que figuran también la comunicación de variaciones en las circunstancias personales o patrimoniales, la inscripción como demandante de empleo y la participación en itinerarios de inclusión, se tipifica en infracciones leves, graves o muy graves, con consecuencias que van desde la suspensión temporal de la prestación hasta su extinción y la imposibilidad de acceder

nuevamente al IMV durante periodos de dos a cinco años. El sistema prevé asimismo la responsabilidad solidaria de quienes cooperen en la comisión de la infracción, incluidos los empresarios que fomenten la economía sumergida, y articula procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas con una excepción de equidad para unidades de convivencia con menores.

4. EL IMV COMO HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL

La configuración del IMV responde a una concepción amplia de la protección social que trasciende la mera transferencia monetaria, articulándose como una herramienta de tránsito hacia la participación activa en la sociedad. Con el fin de evitar la “trampa de la pobreza» a la que en numerosas ocasiones se enfrentan los perceptores de este tipo de prestaciones el IMV se desarrolló con una serie de mecanismos de activación, como los incentivos al empleo, un conjunto de políticas de inclusión basadas en la evidencia científica, e instrumentos de conexión con el sector privado como el sello de inclusión para reforzar la participación laboral de los beneficiarios del IMV.

Con respecto a los incentivos al empleo es relevante señalar que el artículo 20 de la Ley 19/2021 establece la compatibilidad entre la percepción del IMV y las rentas del trabajo, permitiendo que los beneficiarios accedan o permanezcan

en el empleo sin perder automáticamente la protección. No obstante, la mera compatibilidad resulta insuficiente para generar incentivos efectivos a la participación laboral, ya que, en ausencia de correcciones, el diseño diferencial de la prestación implica un tipo marginal efectivo del 100 por ciento, de modo que cada euro adicional de ingresos laborales reduce en igual cuantía la prestación percibida, anulando la ganancia neta del trabajo. Para resolver esta tensión entre protección y eficiencia, el Real Decreto 789/2022 desarrolló un mecanismo de incentivos al empleo que reduce el tipo marginal efectivo mediante la exención parcial de los incrementos de rentas del trabajo en el cómputo de ingresos.

El diseño de este mecanismo se fundamenta en la teoría económica de la imposición óptima y en la evidencia empírica sobre elasticidades de la oferta laboral. La literatura especializada documenta respuestas heterogéneas ante los incentivos fiscales según el género, la composición del hogar y la presencia de hijos, lo que justifica un esquema de exenciones diferenciado que contempla porcentajes más favorables para familias monoparentales y hogares con menores. Coherentemente con esta vocación de diseño basado en evidencia, la propia norma incorpora una cláusula de revisión que obliga a evaluar el funcionamiento del incentivo cada dos años, permitiendo su reformulación a la luz de los resultados observados.

En cuanto a los itinerarios de inclusión vinculados al IMV el artículo 31 de

la Ley 19/2021 encomienda a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social la promoción de estrategias dirigidas a la remoción de obstáculos sociales y laborales de los beneficiarios del IMV. Esta habilitación normativa parte del reconocimiento implícito de que la transferencia monetaria, por sí sola, resulta insuficiente para romper los ciclos de exclusión si no se acompaña de intervenciones que aborden las barreras estructurales de acceso al empleo y la participación social. Sin embargo, la literatura especializada ha documentado la escasa evidencia disponible sobre la efectividad de los distintos modelos de acompañamiento e inserción, lo que dificulta la toma de decisiones informada sobre qué intervenciones priorizar y cómo diseñarlas.

En esta línea y bajo el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se financió un Laboratorio de Políticas de Inclusión, dotado con más de 200 millones de euros para el desarrollo de 34 proyectos piloto en el conjunto del territorio nacional. La singularidad metodológica de esta iniciativa radica en el uso sistemático de ensayos controlados aleatorizados para evaluar el impacto causal de las intervenciones, comparando los resultados de los beneficiarios que participan en los itinerarios con un grupo de control. Este enfoque, que incorpora los estándares de rigor propios de la investigación académica a la formulación de políticas públicas, permite identificar qué estrategias (educativas, laborales y de acompañamiento social,

entre otras) generan efectos reales antes de proceder a su escalado.

En el ámbito de la colaboración público-privada, el Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, desarrolló el Sello de Inclusión Social previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2021. Este distintivo reconoce a las empresas, trabajadores autónomos y fundaciones que contribuyan a la inclusión de los beneficiarios del IMV mediante actuaciones en cinco ámbitos: inserción sociolaboral, acceso a bienes y servicios básicos, apoyo a la infancia y la adolescencia, digitalización y mejora de competencias, y otras actuaciones como la educación financiera o la reducción de la pobreza energética. La concesión del Sello, con una vigencia de tres años, quedaba condicionada al cumplimiento de requisitos de responsabilidad social (obligaciones tributarias, plan de igualdad, ausencia de sanciones) y a la suscripción de un convenio que detalle las actuaciones comprometidas y los mecanismos de seguimiento.

5. GESTIÓN, GOBERNANZA Y USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

El artículo 25 de la Ley 19/2021 atribuye al INSS la competencia exclusiva para el reconocimiento y control del IMV. No obstante, el diseño normativo reconoce que la eficacia de una prestación de último recurso depende en buena medida de la proximidad al ciudadano, por lo que articula un modelo flexible de cola-

boración interadministrativa. Las comunidades autónomas de régimen común y las entidades locales pueden suscribir convenios con el INSS para iniciar y tramitar expedientes, aprovechando la capilaridad de los servicios sociales de base. En el caso de los territorios forales, el País Vasco y Navarra asumen las funciones y servicios que en la Ley del IMV se le atribuyen al INSS. Adicionalmente, la disposición adicional cuarta de la Ley prevé que el Gobierno pueda celebrar convenios con las comunidades autónomas de régimen común para que asuman la gestión de la prestación, siempre que se respete el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad.

Esta estructura permite a las comunidades autónomas modular sus propias rentas mínimas como complementos al IMV, ya sea incrementando las cuantías o ampliando la cobertura hacia colectivos no contemplados por la norma estatal. De este modo, el IMV opera como suelo común de protección sobre el que cada territorio puede desplegar su propia acción protectora complementaria.

Para articular la coordinación entre niveles administrativos, la Ley crea dos órganos de gobernanza. La Comisión de Seguimiento del IMV, presidida por el titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que constituye el principal foro de cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales; sus funciones comprenden la evaluación del impacto de la prestación, con especial atención a la pobreza in-

fantil, y el seguimiento de los sistemas de intercambio de información. Por su parte, el Consejo Consultivo del IMV canaliza la participación del Tercer Sector de Acción Social y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, asesorando al Ministerio en la formulación de propuestas normativas y en el diseño de estrategias para combatir el fenómeno del non take-up.

Un rasgo distintivo del IMV es el uso intensivo de los registros administrativos tanto en su diseño como en su gestión. La creación de la base de datos INE AEAT, resultado del cruce de información tributaria, censal y de Seguridad Social, permitió realizar microsimulaciones sobre unos 17 millones de hogares y 47 millones de personas antes de la aprobación de la norma. Esta base integra un fichero de personas, que reconstruye la renta individual a partir de los modelos tributarios 100 y 190; un fichero de patrimonio, que consolida información sobre activos inmobiliarios, cuentas bancarias y activos financieros; y un fichero de hogares, que agrega la información sociodemográfica y de renta a nivel de unidad de convivencia, permitiendo aplicar escalas de equivalencia para comparar la vulnerabilidad real entre distintos tipos de hogares. La disponibilidad de esta información posibilitó el reconocimiento de oficio de aproximadamente 75.000 hogares en junio de 2020, que ya percibían prestaciones por hijo a cargo y cumplían los requisitos de vulnerabilidad económica (Paniagua, 2025).

La gestión ordinaria del IMV descansa sobre el principio de interoperabilidad electrónica. El INSS accede de forma automatizada a los datos de la AEAT, del Catastro y de los padrones municipales coordinados por el INE, lo que exime al solicitante de aportar documentación que ya obra en poder de la Administración. Un elemento central en esta coordinación es la Tarjeta Social Digital, sistema que centraliza la información de todas las prestaciones sociales (contributivas, no contributivas y asistenciales) financiadas con recursos públicos. Este instrumento permite a las distintas administraciones conocer de forma coordinada las ayudas que percibe cada ciudadano, evitando duplicidades y garantizando la correcta articulación entre el IMV y los complementos territoriales.

Finalmente, dada la complejidad del acceso a la prestación para colectivos en situación de exclusión severa, la normativa introduce la figura de los mediadores sociales del IMV. Las entidades del Tercer Sector debidamente inscritas en el registro correspondiente pueden emitir certificados para acreditar circunstancias difíciles de verificar mediante cruces de datos, como la inexistencia de vínculos de parentesco en domicilios compartidos por necesidad o la situación de personas sin hogar. Esta colaboración público-social resulta determinante para reducir la brecha de cobertura y asegurar que el derecho subjetivo alcance a los hogares más vulnerables.

6. LA EVALUACIÓN DEL IMV

6.1. El impulso evaluador desde la Administración

Desde su concepción, el IMV fue diseñado como una política pública con mecanismos explícitos de seguimiento y evaluación. Esta orientación evaluadora ha contribuido a la generación de una base de conocimiento que permite no solo valorar los resultados alcanzados, sino también identificar áreas de mejora relevantes para su desarrollo futuro.

Para su configuración se utilizaron estudios académicos previos sobre las limitaciones del modelo de rentas mínimas autonómicas (heterogeneidad de criterios, desigualdad territorial, insuficiencia de cuantías y escasa capacidad redistributiva), así como microsimulaciones basadas en la explotación de registros administrativos, particularmente la base de datos INE_AEAT. Este análisis, trasladado a la Memoria del Análisis del Impacto Normativo que acompañó al Real Decreto-ley 20/2020, permitió calibrar los parámetros de la prestación antes de su aprobación. La disponibilidad de registros administrativos posibilitó asimismo el reconocimiento de oficio del IMV a aproximadamente 75.000 hogares en junio de 2020, mediante la identificación automática de potenciales beneficiarios sin necesidad de solicitud previa, tal y como advertíamos en el apartado 5. Este enfoque sentó las bases para un seguimiento continuado de la prestación y puso de manifiesto que muchas de las limitacio-

nes observadas en la implementación no responden a una falta de información, sino a retos asociados al uso operativo, la integración interadministrativa y la gobernanza de los datos disponibles.

Junto con la prestación económica, se desarrollaron los itinerarios de inclusión como segundo pilar del IMV, orientado a mejorar las trayectorias sociales y laborales de los beneficiarios. En este marco, como se mencionaba anteriormente, se inscribe el Laboratorio de Políticas de Inclusión, financiado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con más de 200 millones de euros para el desarrollo de 34 proyectos piloto en el conjunto del territorio nacional. Su finalidad era abordar una de las debilidades estructurales de estos itinerarios: la elevada dispersión de intervenciones y la escasa evidencia disponible sobre qué actuaciones contribuyen efectivamente a mejorar los resultados de los beneficiarios. Desde el punto de vista metodológico, el Laboratorio se planteó como un espacio para el desarrollo de evaluaciones de impacto con estándares comparables a los de la investigación académica, promoviendo el uso de ensayos controlados aleatorizados en colaboración con instituciones como J-PAL y CEMFI. Esta aproximación buscaba generar evidencia sólida sobre qué funciona, para quién y en qué condiciones, reduciendo la brecha entre la investigación académica y la formulación de políticas públicas.

6.2. Las evaluaciones externas

El artículo 31.3 de la Ley 19/2021 institucionalizó la evaluación externa de la prestación al encomendar a la AIREF la publicación de opiniones anuales sobre el IMV. Los cuatro informes con sus respectivas Opiniones (AIREF, 2022, 2023, 2024, 2025) han aportado evidencia crítica sobre aspectos fundamentales del funcionamiento de la prestación, como el fenómeno del non take-up, los factores explicativos de las denegaciones, el impacto redistributivo y de reducción de la pobreza y la identificación de colectivos infrarrepresentados entre los perceptores, entre otros.

Más allá de la AIREF, el IMV ha sido objeto de un análisis intenso y plural por parte de la comunidad académica, los organismos internacionales, los centros de investigación en políticas públicas y las organizaciones del tercer sector. Desde una perspectiva institucional, Arriba y Aguilar-Hendrickson (2021) sitúan el surgimiento del IMV en una lógica de continuidad con el sistema de rentas mínimas autonómicas, subrayando que su introducción responde más a un proceso de recalibración que a una transformación estructural del modelo de garantía de ingresos. Esta lectura cuestiona la capacidad del IMV para superar plenamente las limitaciones históricas del esquema previo, en particular la fragmentación territorial y la complejidad administrativa. En una línea complementaria, los trabajos de Noguera et al. (2023), basados en microsimulaciones,

muestran que, si bien el IMV mejora de forma apreciable la protección de rentas y reduce la intensidad de la pobreza, su impacto potencial se ve condicionado por problemas de diseño e interacción con las rentas mínimas autonómicas. Diagnósticos similares han sido señalados desde el análisis de políticas públicas por instituciones como FEDEA y EsadeEcPol, que, además de analizar el impacto positivo que la introducción del IMV ha tenido en el sistema de garantía de rentas, subrayan las tensiones entre focalización, complejidad administrativa y alcance efectivo de la prestación, así como los retos asociados a su gobernanza e implementación.

Las evaluaciones empíricas profundizan en estas limitaciones. Ayala et al. (2022) presentan avances en la adecuación de las cuantías, pero identifican déficits persistentes en cobertura y acceso, asociados tanto a problemas de no solicitud como a barreras administrativas. Desde una perspectiva comparada, los análisis de Zalakain (2021) sitúan el IMV en una posición relativamente rezagada respecto a otros países de la OCDE en lo que se refiere a la integración de las prestaciones familiares y por hijos a cargo. La OCDE (2023) constata la escasa implementación práctica de los itinerarios de inclusión y alerta del riesgo de que el IMV opere, para una parte significativa de sus perceptores, como una transferencia esencialmente pasiva. Los informes de Cáritas Española y la Fundación FOESSA (2025) evidencian que una proporción relevante de los hogares

en pobreza severa continúa quedando al margen de la prestación, mientras que las propuestas de UNICEF España, Save the Children y la Plataforma de Infancia (2024) ponen de relieve las limitaciones del IMV para abordar la pobreza infantil.

La relevancia del IMV como principal instrumento estatal de lucha contra la pobreza, junto con el volumen de recursos públicos destinados a su financiación con más de 8.000 millones de euros acumulados entre 2020 y 2023, ha justificado su inclusión en el programa de actuaciones del Tribunal de Cuentas. El Informe de Fiscalización correspondiente a los ejercicios 2022 y 2023, aprobado en junio de 2025, pone de relieve que la prestación presenta ámbitos susceptibles de mejora en su diseño y una articulación aún limitada con las principales estrategias estatales de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

6.3. Perspectivas de reforma

La evidencia disponible permite identificar dos ámbitos prioritarios de intervención. En primer lugar, la mejora del propio IMV en términos de diseño, gestión y gobernanza. Las evaluaciones coinciden en señalar que la complejidad de algunos requisitos de acceso (en particular la verificación de la unidad de convivencia y la utilización de las rentas del año anterior a la solicitud para determinar vulnerabilidad económica) constituye un factor relevante en los problemas de non take-up. Se ha señalado la con-

veniencia de simplificar estos criterios y de revisar condiciones específicas, como la exigencia de vida independiente para jóvenes, que afectan a colectivos vulnerables. Desde la perspectiva de la gestión, la reducción de los plazos de resolución, la mejora de los sistemas informáticos y la simplificación de los procedimientos de revisión se identifican como prioridades operativas. En materia de gobernanza, la reciente «pasarela» entre el subsidio por desempleo y el IMV, operativa desde finales de 2024, constituye un ejemplo de avance en la coordinación interinstitucional cuya evaluación permitirá valorar su potencial como modelo replicable.

En segundo lugar, la literatura coincide en que el IMV, incluso con mejoras en su diseño, presenta limitaciones estructurales para abordar la pobreza, y en particular la pobreza infantil. La persistencia del non take-up y la exclusión de determinados hogares justifican la exploración de instrumentos complementarios que operen desde una lógica más universal. En esta línea, el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022) recomendó estudiar la conversión del mínimo por descendientes en una deducción fiscal reembolsable para menores de 18 años. Las microsimulaciones disponibles indican que una deducción reembolsable universal tendría un impacto significativo en la reducción de la pobreza infantil y una mayor eficiencia relativa frente a la ampliación de prestaciones focalizadas. La combinación de un IMV concebido como instrumento de última red con un apoyo fiscal de carácter más

universal se alinea con la experiencia comparada de los países europeos.

La consolidación de una cultura de evaluación rigurosa, sistemática e independiente, de la que el mandato legal atribuido a la AIReF constituye un precedente relevante, se configura como condición necesaria para fortalecer la capacidad de aprendizaje del sistema de protección social y avanzar hacia un modelo de garantía de rentas más eficaz, coherente y alineado con los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad en España.

7. CONCLUSIONES

El IMV representa un hito en la configuración del Estado del Bienestar español. Su aprobación en 2020 vino a cubrir una laguna histórica del sistema de protección social: la ausencia de una prestación estatal de garantía de ingresos que operase como última red de seguridad con independencia del territorio de residencia. Cinco años después de su puesta en marcha, el balance permite extraer conclusiones relevantes tanto para la consolidación de la prestación como para el desarrollo futuro de las políticas de lucha contra la pobreza en España.

En primer lugar, el IMV ha supuesto un avance sustancial en la arquitectura institucional de la Seguridad Social. Su configuración como derecho subjetivo, integrado en la modalidad no contributiva del sistema, eleva la garantía de ingresos mínimos al rango de pretensión exigible

por el ciudadano, superando el modelo previo de ayudas discrecionales o condicionadas a disponibilidad presupuestaria. Esta transformación jurídica, fundamentada en el artículo 41 de la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional, constituye una aportación perdurable al ordenamiento español.

En segundo lugar, el diseño técnico del IMV incorpora elementos innovadores que lo sitúan en línea con las mejores prácticas internacionales. La utilización intensiva de registros administrativos para la verificación de requisitos, el reconocimiento de oficio de beneficiarios, los mecanismos de incentivos al empleo que corrigen la «trampa de la pobreza», y la creación del CAPI como instrumento específico de lucha contra la pobreza infantil reflejan un esfuerzo relevante en la lucha contra la pobreza en España.

En tercer lugar, la institucionalización de la evaluación externa mediante el mandato a la AIREF y la creación del Laboratorio de Políticas de Inclusión representan un cambio de paradigma en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Este enfoque evaluador ha permitido identificar con rigor las fortalezas y debilidades de la prestación, generando un acervo de conocimiento que debe orientar las reformas futuras.

No obstante, la evidencia acumulada pone de manifiesto limitaciones que condicionan el impacto efectivo del IMV. El fenómeno del non take-up constituye el principal desafío pendiente. Las causas de esta brecha de cobertura son múltiples: la complejidad de los requisi-

tos de acceso, las barreras administrativas, los problemas de información o las dificultades de coordinación interadministrativa.

Asimismo, el IMV presenta limitaciones para abordar determinadas manifestaciones de la pobreza, particularmente la infantil. La naturaleza focalizada de la prestación, inherente a su diseño como instrumento de última red, dificulta alcanzar a todos los hogares con menores en situación de vulnerabilidad. La exploración de instrumentos complementarios de carácter más universal, como la conversión del mínimo por descendientes en una deducción fiscal reembolsable, emerge como una línea de reforma coherente con la experiencia comparada europea y con las recomendaciones de los principales organismos nacionales e internacionales.

En definitiva, el IMV constituye un avance estructural en la protección social española cuya consolidación requiere un esfuerzo sostenido de mejora incremental. La combinación de reformas en el diseño y la gestión de la prestación con el desarrollo de otros instrumentos complementarios para la infancia configura la hoja de ruta más prometedora para avanzar hacia un modelo de garantía de rentas más eficaz, equitativo y alineado con los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

129. Formalmente el concepto administrativo es la unidad de convivencia
130. ELaboratorio de Políticas de Inclusión - Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
131. La disposición adicional quinta de la Ley 19/2021 contemplaba que los territorios forales pudieran asumir las funciones del INSS "en los términos que se acuerden" con el Estado, previendo mientras tanto una encomienda de gestión. Los acuerdos de asunción efectiva se formalizaron posteriormente: Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, y Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra, de 31 de marzo de 2022.
132. Cataluña ha sido la primera comunidad de régimen común en asumir la gestión del IMV, mediante Convenio con la Generalitat de Catalunya publicado por Resolución de 29 de agosto de 2024 de la Secretaría General Técnica (BOE-A-2024-17718). El Estado se reserva, entre otras competencias, la garantía de unidad de criterio mediante la fijación de criterios normativos e interpretativos homogéneos, así como la función de control financiero posterior.
133. El término non take-up se refiere a la situación en la que personas u hogares que cumpliendo aparentemente los requisitos legales para acceder a una prestación no la solicitan. Este fenómeno puede deberse a múltiples factores, como la falta de información, la complejidad administrativa, los costes de solicitud, el estigma asociado a la percepción de ayudas o la incertidumbre sobre el derecho reconocido.
134. Los expertos reclaman mejoras en el diseño y gestión del Ingreso Mínimo Vital para hacerlo más eficaz – Fundación de Estudios de Economía Aplicada
135. <https://www.esade.edu/ecpol/es/blog/que-paso-con-la-desigualdad-de-ingreso-en-espana-durante-la-pandemia/>

Bibliografía

- Arriba, A. y Aguilar-Hendrickson M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a46. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2022–2025). *Opiniones sobre el Ingreso Mínimo Vital*. AIReF.
- Ayala, L., Jurado, A., y Pérez, J. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, (172), 155–169.
- Cáritas Española & Fundación FOESSA. (2025). *IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2025*. Cáritas Española Editores.
- Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 304, de 21 de diciembre de 2021.
- Noguera, J. A., De la Prada, Á. G., y Álvarez, E. (2024). *La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía. El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las rentas mínimas autonómicas: una estimación*. Oxfam Intermón & Future Policy Lab.
- OECD (2023), *Boosting Social Inclusion in Spain: Improving Pathways and Co-ordination of Services*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>.
- Paniagua, Milagros (2025). *El uso de los registros administrativos tributarios y de seguridad social para el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Un caso de estudio para España: la creación del Ingreso Mínimo Vital*. DT-02-2025. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.
- Plataforma de Infancia, Save the Children, y UNICEF España. (2024). *Propuesta de reforma fiscal para implantar una ayuda a la crianza*.
- Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 37, de 12 de febrero de 2011.
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 1 de junio de 2020.
- Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 179, de 27 de julio de 2022.
- Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 233, de 28 de septiembre de 2022.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.
- Tribunal de Cuentas. (2025). *Informe de fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023*. Tribunal de Cuentas.
- Zalakain, J. (2021). *Diseño e impacto de las prestaciones por hijos a cargo en los países de la OCDE*. *Zerbitzuan*, (74), 5–32.

VII

LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y RETOS PENDIENTES

13

El futuro de la *seguridad social,* un ejercicio de prospectiva

por CARLOS BRAVO FERNÁNDEZ y OCTAVIO GRANADO MARTÍNEZ

El debate recurrente sobre el futuro de nuestro sistema de Seguridad Social tiene elementos objetivos que deben abordarse con rigor, al tiempo que convive y está penetrado por otros menos beatíficos y más influidos por un objetivo ciertamente visible, como es el de sustituir una parte de la cobertura de nuestro sistema de pensiones por otros mecanismos de protección basados en sistemas de capitalización individual que, aun siendo positivo su desarrollo y existiendo margen para el mismo, no tienen capacidad para dar una cobertura comparable al conjunto de la población al que ofrece la Seguridad Social actual, tanto en su segmento contributivo como en el asistencial.

Partiendo de esta reflexión inicial, debemos formular un principio básico, que es el de responder a un objetivo y a una pregunta central sobre el mismo. El objetivo es el de atender a las distintas generaciones con un marco de cobertura comparable y similar, reforzándolo y mejorándolo en el tiempo. Esto constituye un rasgo esencial de un sistema de Seguridad Social basado en la solidaridad y transferencias de renta de carácter inter e intrageneracional, con criterios de suficiencia prestacional, equidad en la distribución de esfuerzos individuales y colectivos, así como en términos de sostenibilidad financiera y social, siendo ambas, condiciones necesarias para preservarlo.

La relación entre ingresos, gastos, comportamientos de cotización, suficiencia prestacional y sostenibilidad, forma parte esencial de la cuestión a

plantear. ¿Podemos hacer frente a este objetivo, con los medios y regulación disponibles? ¿Debemos y podemos adaptar nuestra estructura de ingresos, gastos y comportamientos de cotización, para hacerlo posible, de forma que el equilibrio social financiero y de equidad interpersonal e intergeneracional se mantenga y refuerce?

Esta es la cuestión y, como es habitual, puede tener distintas respuestas, si bien, si atendemos al objetivo central presentado previamente, la respuesta es positiva si seguimos manteniendo ese marco de concertación política y social que tan buenos resultados ha cosechado.

Este trigésimo aniversario del denominado “Pacto de Toledo”, es un excelente momento para poner en valor el modelo de concertación política y social que nos ha permitido llegar hasta aquí en buenas condiciones, mucho mejores que las que teníamos cuando se inició este proceso en 1995, y que constituye el mejor precedente y garantía de que debemos seguir incidiendo en ello en las próximas décadas, especialmente en las dos inmediatas que constituyen el eje central de exigencia de las necesidades cuya cobertura hemos de garantizar.

La Seguridad Social, en general, y el sistema de pensiones, singularmente, mantienen una estrecha relación con las condiciones del mercado laboral: la tasa de actividad y empleo que influyen directamente a través del número de personas cotizantes, los salarios e ingresos que perciben y su traducción en términos de bases de cotización, los ti-

pos de cotización que se establecen por cada concepto, la definición de la determinación de la base reguladora de cada contingencia (jubilación, incapacidad temporal o permanente, derivadas de fallecimiento, ...), o la fórmula de revalorización de las prestaciones.

Paralelamente, son esenciales la cuantía y los conceptos que justifican las transferencias del Estado en un sistema que se financia preferentemente con cotizaciones (mayoritariamente deberíamos entender), pero que es objeto de financiación mixta, con transferencias desde el Tesoro, en los términos que se definen en la Ley General de la Seguridad Social y en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. En suma, se trata de un sistema de sustitución de ingresos que garantiza el disfrute de derechos subjetivos para sus beneficiarios, en la/s fase/s de su vida en que entran en situaciones susceptibles de cobertura de protección.

Por todo ello, el sistema de pensiones despierta un permanente interés social, económico y político, al tener relación directa con la protección y aportación de las personas afiliadas al sistema y protegidas por el mismo, incidir sobre el coste laboral para las empresas, y generar claros efectos sobre el conjunto de la sociedad, en relación con su capacidad para atender la demanda de bienes y servicios de una parte importante de la población.

Asimismo, es relevante valorar la inserción de nuestro sistema de aseguramiento dentro de los distintos sistemas de protección social construidos en cada

país de la Unión Europea, y en las políticas de protección y asistencia social definidos en cada uno de ellos, distintos entre sí, como resultado de las diferentes opciones y posibilidades definidas en cada Estado miembro. No se puede ocultar que se trata de modelos de difícil homogeneización, lo que señala la necesidad de reforzar de forma coherente su inserción en el modelo social europeo, modelos sociales deberíamos decir, de forma comparable con su diversidad y adaptación a la definición histórica y construcción en cada caso.

Actuaciones relevantes sobre el sistema de pensiones desde la periferia del mismo...

Es básico que el consenso político y social que nos ha acompañado en los últimos 30 años, con alguna excepción puntual, siga siendo en las próximas décadas un eje esencial de estabilidad y legitimación democrática de nuestro sistema.

Y esto debe hacerse analizando las exigencias cambiantes que venimos asumiendo en elementos estratégicos. Por citar un aspecto básico, desde hace una década, España mantiene una situación de crecimiento vegetativo negativo (número de nacimientos inferior al de fallecimientos), en términos anuales, desde 2015. En 2024, 318.000 nacimientos, 100.000 menos que en 2014, con el menor número de madres menores de 35 años de nuestra historia y un número creciente de congelación de óvulos, nacimientos por reproducción asistida y

clínicas de fertilidad. Es decir, las tasas de natalidad más bajas de nuestra historia, acompañadas de un esfuerzo por mantener las opciones de maternidad hasta edades más avanzadas.

Todo ello indica la necesidad de otras políticas que deben aplicarse en este terreno: salariales, de distribución de renta entre capital y trabajo, de estabilidad en el empleo, de acceso a la vivienda asequible y de impacto directo sobre la anómala situación en cuanto a la edad de emancipación de las personas jóvenes, que es de las más retrasadas en Europa (por encima de 30 años, frente a una media cercana a los 26 años en la Unión Europea y por debajo de los 22 en los países nórdicos y bálticos).

Reducir la brecha entre natalidad deseada (algo más de dos hijos en promedio según las sucesivas exploraciones sociológicas, especialmente según se desprende de la encuesta de fecundidad del INE) y la natalidad real, por debajo de 1,1 en la actualidad, es una política de sostenibilidad social y financiera de nuestro sistema de pensiones que también merece una atención mayor que la que estamos dando.

La diferencia entre el deseo de procrear y el momento biológico ideal para hacerlo, frente a los efectos de la precariedad laboral, las dificultades para el acceso a la vivienda, el camino aún pendiente de recorrer en términos de corresponsabilidad en la crianza, las penalizaciones que aún subsisten en el acceso, permanencia y progresión en el empleo, derivadas de la maternidad, son

factores constituyentes de esa brecha que exigen políticas públicas decididas.

La reforma laboral de 2021, acordada también entre Gobierno, organizaciones sindicales y empresariales, contribuye a reforzar de manera clara la estabilidad en el empleo y reducir el altísimo porcentaje de temporalidad de nuestro marco laboral.

Para ello, es preciso apostar por el contrato indefinido como norma, simplificando modalidades, modernizando la negociación colectiva y creando un mecanismo permanente de flexibilidad (Mecanismo RED) para crisis, con el objetivo de estabilizar el empleo y acabar con el abuso de contratos temporales, especialmente el de obra o servicio.

De esta forma, se puede mejorar la situación del conjunto de la población asalariada, singularmente de la población más joven, permitiendo avanzar en la dirección adecuada, si bien es necesario complementar esas medidas con otras medidas y políticas públicas.

Por otra parte, la aplicación de estas políticas puede verse beneficiada de la capacidad para reequilibrar nuestra estructura demográfica que implica la contribución migratoria. A nuestro juicio, ésta es imprescindible en Europa en la actualidad; su formación, cualificación e inserción laboral, son aspectos también esenciales de la sostenibilidad social y financiera de nuestro sistema de pensiones, sobre los que hay que actuar con decisión y asegurar políticas de continuidad. Es estratégico en toda Europa y una de las grandes paradojas de nuestros

tiempos, la proliferación de posiciones y actitudes xenófobas cuando más falta nos hace la contribución migratoria que viene, y va a seguir viniendo afortunadamente, y que requiere políticas eficaces que faciliten seguir manteniendo y reforzando su contribución a mejorar nuestra productividad, la actividad económica, la recaudación tributaria y el propio sistema de Seguridad Social.

Todas estas cuestiones, de forma destacada, junto con otras, deben ser también objeto de atención en el marco de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo, a la hora de elaborar nuevas Recomendaciones, las quintas, tras las acordadas hasta ahora, con sendas y casi siempre amplias mayorías parlamentarias en 1995, 2003, 2011 y 2020.

...sin perjuicio de dar continuidad a la concertación política y social sobre el propio sistema de pensiones, que ha producido resultados muy relevantes desde 1995...

Junto a las cuestiones señaladas en el apartado anterior, es preciso mantener y dar continuidad a las políticas que han protagonizado las actuaciones sobre nuestro sistema de pensiones en las últimas tres décadas, con resultados más que positivos. Esa actuación concertada política y socialmente, dota de la mayor legitimidad a la definición actualizada de nuestra cobertura de protección en la población pensionista presente y futura.

Se ha garantizado el poder adquisitivo de las pensiones, a través de una

fórmula de revalorización anual de todas las pensiones contributivas, coherente con el refuerzo de la contributividad del sistema en las últimas décadas y el mayor esfuerzo de cotización que se ha establecido para todas las rentas, incluidas las más altas.

Las medidas anteriores se justifican por la finalidad de evitar un deterioro de las pensiones en términos reales, derivado de decisiones de no revalorización de estas cuando ya se está fuera del mundo del trabajo y no se tiene capacidad de reacción, en la mayoría de los casos.

De forma constante, tras los sucesivos acuerdos de Recomendaciones en el marco del Pacto de Toledo, se ha actuado mejorando la estructura de ingresos, la evolución del gasto y los comportamientos de cotización a la Seguridad Social, tanto mediante el refuerzo de la contributividad del sistema a través de distintas medidas (cotización por ingresos reales, período de cálculo de la base reguladora de las prestaciones,...), como de mejora de los ingresos procedentes de cotizaciones, con incrementos temporales de los tipos a través del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, en una cuantía limitada al 1,2%, tras una reducción sustancial en el período 1978-1995. En esos años, se redujeron en 6 puntos porcentuales los tipos de cotización (más del 90% de esa reducción en las cotizaciones empresariales).

También se aprobaron sucesivos acuerdos de separación de fuentes de financiación, tras los alcanzados en 1996, cuando se decidió la financiación de la

sanidad pública y los servicios sociales desde la imposición general; posteriormente, en 2001, cuando se acordó la financiación presupuestaria de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, como ya ocurría con las pensiones no contributivas; o más recientemente con el diseño de la nueva prestación de Seguridad Social del Ingreso Mínimo Vital.

En el período más reciente, tras las últimas Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo, aprobadas por el Congreso de los Diputados en noviembre de 2020, se han suscrito cuatro relevantes acuerdos en el marco de la concertación social, uno por año entre 2021 y 2024. En el primero (2021), se abordó la tercera generación de acuerdos en materia de separación de fuentes de financiación, al prever nuevas transferencias presupuestarias para financiar las políticas, distintas del pago de prestaciones económicas de la Seguridad Social, soportadas por esta, bien a través de un incremento de gasto o de una disminución de ingresos para la misma (políticas activas de empleo, de inserción laboral, de igualdad, de apoyo sectorial mediante bonificaciones o reducciones de cotizaciones,...).

El segundo (2022), se centró en establecer el principio de cotización por ingresos reales para el trabajo autónomo, en proceso de implementación en la actualidad. También se ha hecho con los salarios e ingresos por encima de la base máxima de cotización en el acuerdo de 2023.

Por otra parte, se han incrementado las bases máximas de cotización en términos reales para las próximas décadas, al tiempo que se regula la nueva cotización de solidaridad por encima de dichas bases máximas, reforzando los mecanismos de solidaridad intergeneracional e intrageneracional.

Todo ello, como es habitual en materia de Seguridad Social, con períodos transitorios de implementación prolongados para favorecer una adaptación progresiva y no “sorpresiva” del sistema.

Finalmente, en 2023 y 2024 se ha actuado sobre la estructura de gastos del sistema al favorecer distintas fórmulas de compatibilidad entre el trabajo y la pensión, actuando sobre la edad efectiva media de acceso a la jubilación, que se ha retrasado en las dos últimas décadas en 2 años, pasando de poco más de 63 años a los actuales 65,2 años y actuando también por esta vía sobre el aumento de la esperanza de vida, pero con fórmulas bien distintas a las que han sido dominantes en otros países que se han centrado en un retraso general e indiscriminado de la edad ordinaria de jubilación.

El modelo implantado en España, resultado de la concertación política y social, ha diseñado un sistema de jubilación gradual y flexible que favorece la permanencia en el empleo de quien lo desea o lo precisa, a través de incentivos relevantes, en forma de mejora de la pensión, de manera compatible con los sistemas de jubilación anticipada voluntaria o cuando se pierde de manera involuntaria el empleo, sujetos a distintas

condiciones y reducciones de la pensión, que se han mejorado en estos años, en beneficio de las personas que se acogen a estos sistemas y que tienen aún margen de mejora adicional.

Constituye el anterior un cambio de paradigma en la definición de un sistema, que empieza a combinar su carácter originario y tradicional de suministro de rentas de sustitución, con fórmulas de transición entre el trabajo y la condición de pensionistas. Ese cambio, contribuye también a afrontar las necesidades crecientes asociadas a la llegada a la jubilación de cohortes de población más numerosas, situación que se va a producir durante las dos próximas décadas y que está siendo abordada de forma amplia y diversa a través de estos amplios paquetes de medidas.

... partiendo de un buen nivel de conocimiento compartido sobre los retos que el sistema de pensiones tiene que abordar y la necesidad de mantener un proceso de evaluación permanente sobre las distintas medidas que se van adoptando...

Recurrentemente, se argumenta sobre la sostenibilidad o insostenibilidad de nuestro sistema de Seguridad Social.

Sin perjuicio de un análisis más detallado de cada una de las prestaciones y de las posibilidades de mejora de cada una de ellas en términos de cobertura, intensidad de la protección, financiación de esta desde el marco vigente o revisado de cotizaciones, transferencias

presupuestarias o de forma mixta, atendiendo a su naturaleza y finalidad, podemos abordar la situación actual del sistema de pensiones y sus perspectivas a corto, medio y largo plazo.

Lo primero que tenemos que advertir es que todas las proyecciones a muchos años vista están condenadas al fracaso. No significa esto que no deban hacerse, pues la cuantificación recurrente es necesaria, pero son tantas las variables y tan sensibles algunas de ellas a desviaciones sobre la hipótesis utilizada, que conviene ser muy cautelosos en su evaluación e interpretación.

Esto es predicable de las proyecciones del Gobierno de España, de la AIREF o de la Comisión Europea, es decir de las proyecciones oficiales, pero lo es mucho más de las proyecciones independientes o de las “pseudo-independientes” que promueven sectores del mundo académico o profesional, por dos razones principales: no cuentan con la potencia de análisis e información de las proyecciones oficiales y, en algunos casos, por no decir con frecuencia, muestran sesgos o sospechas de los mismos, al estar financiados por operadores en el mercado de las pensiones complementarias o el aseguramiento, por lo que tienden a concluir más en dirección a la promoción de sus productos; sin duda, deben ser respetadas, pero no ignorados sus condicionamientos, cuando se habla de la sostenibilidad de nuestro principal mecanismo de protección y de redistribución de renta.

Si nos situamos en el análisis de los dos últimos paquetes de reformas (2013

y 2021-24) y su impacto en términos económicos, debemos concluir que persiguen un objetivo compartido en cuanto al impacto presupuestario, pero adoptando caminos bien distintos.

En ambos casos, se ha estimado el impacto presupuestario en torno a los 3,5 puntos del PIB una vez completamente desplegadas las reformas.

La de 2013, es la única reforma relevante del sistema de pensiones en España desde 1995 que no ha sido pactada y, a su vez, la única reforma que ha sido implementada sólo parcialmente, y completamente derogada con posterioridad.

Fue una reforma derivada de las políticas de austeridad extrema con la que las instituciones internacionales abordaron la crisis financiera internacional y en España la doble crisis financiera e inmobiliaria que se desarrolló entre 2008 y 2012. Por tanto, estaba centrada en la reducción del gasto actual y futuro, en un marco de rescate no declarado oficialmente de la economía española, a través del rescate del sector financiero.

Para ello, se contenía el crecimiento del gasto mediante una revalorización de las pensiones que no garantizaba su poder adquisitivo, generando así una disminución progresiva de la capacidad de compra de la población pensionista.

La segunda gran medida consistía en aplicar un factor de sostenibilidad, consistente en reducir las pensiones futuras iniciales en la misma medida que aumentaba la esperanza de vida, o, dicho de otra forma, dedicar el mismo esfuerzo a pagar pensiones durante más tiem-

po con una reducción equivalente de la cuantía inicial de la pensión, a la que, además, no se le garantizaba el mantenimiento de su poder adquisitivo por aplicación de la reforma indicada en el apartado anterior.

El objetivo era claro, limitar el crecimiento del gasto derivado de mantener un sistema de pensiones como el actual en un escenario de aumento de la población pensionista de aquí a 2048 en torno a un 50%, es decir pasar de 10 millones de pensiones a un entorno de 15,5 millones.

Esta es la previsión más fiable, frente a otras proyecciones que la experiencia nos indica que tienen mucho mayor margen de error. Las personas pensionistas de las dos próximas décadas son cuantificables, están en su inmensa mayoría ya aquí, empadronadas y en alta en Seguridad Social, por lo que ahí, la incertidumbre de proyecciones que mencionábamos al inicio de este apartado es claramente menor.

Como se ha dicho esta reforma, única relevante no pactada en 30 años, cargaba el ajuste sobre actuales y futuros pensionistas, sobre estos últimos de forma más intensa cuanto más demora en el acceso a la jubilación hubiera. O lo que es lo mismo, cargaba más la disminución de la pensión sobre las personas más jóvenes que sobre las de mediana edad y, de estas, sobre las que están más próximas a la jubilación, como consecuencia directa, de su mayor esperanza de vida proyectada.

Resulta curioso que algunas de las personas que inspiraron aquella refor-

ma, hoy, una vez derogada en 2021, estén reclamando recuperarla o generar otra de efectos similares, recurriendo al argumento de un supuesto conflicto intergeneracional y de que mantener el sistema actual establece más obligaciones y trasladada deuda y obligaciones sobre las generaciones futuras. Decimos que resulta curioso porque la reforma de 2013 tenía precisamente, como se ha explicado, un efecto negativo creciente sobre esas generaciones futuras.

La alternativa adoptada tras la derogación de la reforma de 2013, ha sido la de actuar, de nuevo como se viene haciendo desde 1995, esta vez sí de forma mayoritariamente acordada, sobre tres ejes: 1.- los ingresos del sistema; 2.- también sobre el incremento de los gastos necesarios para su mantenimiento, como consecuencia del mayor número de pensionistas que tendremos durante las próximas dos décadas, su mayor esperanza de vida y la tendencia, al menos mantenida hasta la fecha, de que las nuevas pensiones sean mayores que las de las personas que fallecen; y, 3.- finalmente, sobre los comportamientos de cotización, apostando, como ya se ha señalado, por la cotización por ingresos reales de los 21,9 millones de cotizantes actuales, terminando con la situación de que 4,5 millones de ellos, no tuvieran la obligación legal de hacerlo.

El impacto de las medidas de incremento de ingresos, presupuestarios y procedentes de cotizaciones, así como las de contención del crecimiento del gasto a través de la actuación sobre la edad

efectiva media de acceso a la jubilación y, por su parte, los efectos agregados de las medidas de refuerzo de la contributividad del sistema, se han estimado también en esos 3,5 puntos porcentuales del PIB a lo largo de los amplios períodos de implementación de las distintas medidas contenidas en las reformas pactadas (todas ellas han contado con el acuerdo de sindicatos, empresarios, Gobierno y mayorías parlamentarias, salvo las que han afectado al incremento de cotizaciones que, exclusivamente en ese caso, no han contado con el apoyo empresarial).

Pero este paquete de reformas acordadas entre 2021 y 2024 ha tenido en cuenta la advertencia que hacíamos al principio de este apartado. Recordemos. Las proyecciones a largo plazo, salvo las que se refieren al número de personas pensionistas, que sí permite una aproximación más precisa, tienen un nivel de incertidumbre elevado. Por ello, se ha establecido un mecanismo adicional de revisión y evaluación periódica del sistema, de las reformas pactadas y de sus efectos.

Este mecanismo parte de un acuerdo básico: Atender a una población pensionista más numerosa y longeva requiere un esfuerzo superior al actual. Este se ha fijado en un 13,3% del PIB en términos netos en el período 2022-2050.

Nos explicamos; del actual gasto en pensiones, que supera el 12% del PIB, es previsible que transitemos en los años centrales del siglo a un gasto que supere el 16% del PIB y se ha convenido que se trata de un esfuerzo asumible que, a partir de ese momento se estabiliza y des-

pués decrece como consecuencia de la evolución demográfica, la caída de la tasa de natalidad y las generaciones menos numerosas que llegarán a la jubilación cuando haya desaparecido la generación que llamamos “boomer” en España.

Para ello, se ha fijado el indicador de gasto en un 15% promedio del PIB entre 2022 y 2050, con una revisión trienal del mismo, combinando datos ciertos de los años 2022 en adelante hasta el año previo a cada evaluación y proyectando de forma actualizada los años que falten en cada caso hasta 2050.

Lo mismo ha de hacerse con los ingresos adicionales generados con las distintas medidas de ingresos adoptadas, evaluando si se cumple el objetivo de aportar un ingreso adicional promedio del 1,7% del PIB, dando lugar a esa cifra de control de un 13,3% (15% de gasto promedio menos 1,7% de ingreso adicional promedio).

Si en esa revisión trienal del Gobierno con los interlocutores sociales, contrastada con el Informe de Envejecimiento que realiza cada tres años la Comisión Europea, completada con la valoración de contraste que se encomienda a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), se concluye que la evolución de los datos se corresponde con las proyecciones efectuadas, no se precisarán medidas adicionales.

Si no fuese así, las partes (sindicatos, empresarios y Gobierno) se comprometen a negociar medidas adicionales para que esta relación se cumpla, sin determinar cuales. No obstante, si no hubiera

acuerdo, sí se ha previsto la medida que por defecto se aplicaría: un incremento de cotizaciones en los términos necesarios.

En 2025 se ha pasado la primera revisión trienal, de forma satisfactoria. En 2028 será la siguiente. Esperemos que se cumplan los objetivos marcados y, si no fuera así, que no sea necesario activar la cláusula de incremento automático de cotizaciones. El mejor escenario en caso de incumplimiento de las proyecciones y objetivos marcados y acordados, debe ser la adopción de acuerdos equilibrados y adoptados con consensos amplios, como viene ocurriendo desde 1995 hasta la fecha.

El comportamiento en estos treinta años de los interlocutores sociales y de los sucesivos y distintos Gobiernos, así como de las correspondientes mayorías parlamentarias, nos hace ser optimistas al respecto, pero en todo caso requerirá esfuerzo, acierto y compromiso de todas las partes, incluso en escenarios de polarización y confrontación excesiva como los que vivimos actualmente.

... y tiene todavía alternativas de actuación futura, de evaluación de lo ya implementado, de una parte, y de abordaje de nuevas cuestiones aún pendientes, que permita seguir avanzando en el equilibrio entre ingresos, suficiencia prestacional y sostenibilidad social y financiera...

1.- Mucho se ha avanzado en cuanto a la universalización del sistema de Seguridad Social en los últimos años, con

la eliminación de regímenes especiales y su integración en el Régimen General, en algún caso como sistemas especiales (Agrario, Hogar, ...), pero aún hay colectivos al margen de la Seguridad Social que deben ser integrados en la misma: mutualistas alternativos (abogados, procuradores, arquitectos, médicos,...), árbitros de competiciones deportivas, los actuales cotizantes al sistema de Clases Pasivas del estado o similares cuando realizan actividades económicas complementarias,...

Es preciso abordar una definición de cotizantes partiendo de los rendimientos del trabajo, en lugar de la obsoleta acumulación de situaciones definidas por el “campo de aplicación” y concluir con una universalización real del sistema, hoy ya muy avanzada pero aún incompleta.

De la misma forma, se debe proseguir con la incorporación de nuevos colectivos: prácticas no laborales, antiguos becarios, participantes en procesos activos de formación...

2.- Es posible y conveniente seguir profundizando en las nuevas fórmulas legales de parcialización real de la jubilación atendiendo al tránsito paulatino entre actividad y jubilación.

Es una cuestión que contribuye a actuar sobre varios factores:

- La mencionada transición entre el trabajo y la jubilación. Esta no tiene porqué comenzar a partir de la edad

ordinaria de jubilación; puede hacerlo antes, como ocurre con la jubilación parcial, debiendo abordarse los desincentivos que hoy existen para ello, por ejemplo, los derivados de la reducción de la base de cotización en los últimos años en caso de reducción de jornada.

- La adaptación a una evolución demográfica y del mundo del trabajo que permite, junto con otros factores, tener una perspectiva de reducción de la tasa de paro, lo que facilita fomentar esa permanencia total o parcial en el empleo a través de fórmulas de jubilación demorada o compatibilidad entre trabajo y pensión, como la jubilación activa.

- La redefinición de la jubilación flexible, hoy en trámite de mejora de su regulación, pero que probablemente mantendrá su actual carácter muy marginal, como consecuencia de la exigencia, que no parece vaya a modificarse de momento, de que se extinga la relación laboral previa para la reincorporación posterior a un nuevo empleo o actividad por cuenta propia. Es evidente la dificultad de que esta sea una figura con gran desarrollo, salvo que cambiaran y mucho los comportamientos de contratación de personas a partir de que cumplan la edad ordinaria de jubilación,

- La propia regulación de la jubilación parcial, no en su modalidad antici-

pada, sino tras el cumplimiento de la edad ordinaria, puede cubrir ese efecto marginal que, probablemente, seguirá teniendo la jubilación flexible. Debería reflexionarse sobre la forma de incentivarla, de manera que cuando se llega a la edad ordinaria, existan distintas alternativas: acceder a la jubilación, demorar la misma, pasar a reducir jornada a través de una jubilación parcial acordada, etc, junto a las alternativas de compatibilidad posteriores mediante la jubilación activa o flexible.

Con todo, conviene no olvidar el alcance limitado, aunque significativo, de todas estas posibilidades de actuación voluntaria sobre la forma y el momento de pasar de la actividad laboral a la jubilación.

La mayoría de las personas, una gran mayoría podríamos decir, desea acceder a la jubilación a la primera edad posible sin pérdida de rentas sobre los ingresos laborales preexistentes, y así lo hace. Los colectivos susceptibles de utilizar, en un escenario temporal próximo, alguna de las alternativas anteriores son, a grandes rasgos, dos: las personas que tienen un empleo o actividad que les satisface y genera rendimientos más elevados que la pensión pública a la que pueden acceder, de una parte y, de otra, aquellas personas con carreras más irregulares que llegan a la edad de jubilación con expectativa de obtención de una pensión muy baja y necesitan seguir trabajando.

Son colectivos minoritarios, pero su incidencia en el retraso voluntario de

la edad de acceso a la jubilación, unido al efecto de otras medidas, está teniendo una repercusión relevante en la edad efectiva media de acceso a la jubilación que, como se ha dicho, ha crecido en dos años en lo que va de siglo, hasta situarse en la actualidad en los 65,2 años.

Sobre algunas de esas medidas, con efecto también relevante y que justifican incluir aquí un comentario, se incluyen los siguientes:

- La nueva definición de edad ordinaria de jubilación entre 65 y 67 años introducida en la Ley General de Seguridad Social tras la reforma del año 2011. Esta medida, incorporada en los momentos de mayor intensidad de las políticas de austeridad impuestas para abordar la crisis financiera internacional (unida a la inmobiliaria en España), fue una respuesta de los interlocutores sociales, el Gobierno y la mayoría parlamentaria para, incluso en momentos de presión extrema, salvaguardar el marco de concertación y cogobernanza de nuestro sistema de pensiones.

Introducía la edad de jubilación como un elemento más de la contributividad del sistema, situando la edad ordinaria entre los 65 y los 67 años en España en función del momento en que se cumpliera el requisito de acreditar 38,5 años cotizados. Se producía así, de nuevo, una formulación original en España que se apartaba de la tendencia general en toda Europa en esos años, de imponer un re-

traso generalizado de la edad legal de jubilación a los 67 años, en algunos casos más allá de esa edad.

Se hacía, además, con medidas correctoras para los colectivos que podían verse más afectados por la medida mencionada (singularmente personas, mujeres muy mayoritariamente, que interrumpen su vida laboral, reducen la jornada o han de aceptar trabajos a tiempo parcial indeseados para asumir trabajos de cuidados; o, también, personas jóvenes que retrasaban su incorporación al mundo del trabajo, al dedicar más tiempo a su período formativo profesional o universitario), que vieron reconocidos períodos cotizados adicionales para facilitarles el cumplimiento de los nuevos requisitos de acceso a la edad de jubilación.

Estos períodos adicionales, contribuyen a que en la actualidad el tiempo cotizado promedio de las mujeres que acceden a la jubilación se haya incrementado hasta los 34-35 años, desde los 28 en que se encontraban, si bien aún lejos de los 40-41 años que acreditan de manera estable los hombres que acceden anualmente a la jubilación.

También vemos, como consecuencia de aquellas medidas, que centenares de miles de personas jóvenes que realizan prácticas no laborales en sus estudios de formación profesional o universitarios, acumulan cada año períodos cotizados por las mismas, lo que permite que, cuando finaliza su tiempo de estudios y formación, puedan contar con períodos acreditados como cotizados a la Seguri-

dad Social, que contribuirán a completar sus carreras de cotización.

Tras España, el único país europeo que adoptó una alternativa similar a la adoptada en nuestro país fue Alemania en 2014 cuando, tras retrasar la edad de jubilación ordinaria a los 67 años, los acuerdos de Gobierno entre la CDU y el SPD, replicaron la fórmula acordada en España, si bien exigiendo un período cotizado de 44,5 años para poder acceder a la jubilación antes de los 67 años, en lugar de los 38,5 que se exigirán en España.

– El escudo social construido con la pandemia. A diferencia de las políticas de austeridad extrema impuestas en la crisis de 2008 en todo el mundo, y de las políticas de ajuste radical de empleo que habían protagonizado las respuestas a las crisis en España en los últimos 40 años, la Covid19 fue afrontada con políticas expansivas, de protección social y de la actividad económica y del empleo, con el resultado de salvar miles de empresas y millones de puestos de trabajo en España

Esa respuesta política ha tenido también un efecto potente en el retraso de la edad media efectiva de acceso a la jubilación, fundamentalmente por la incidencia que ha tenido sobre el número de personas que solicitan acogerse a la jubilación anticipada involuntaria, la que se deriva de haber sido expulsadas prematuramente del empleo y no encon-

trar oportunidades de reincorporación cuando tienen edades superiores a los 50-55 años.

Al haberse mantenido millones de personas en su empleo, sin padecer la destrucción masiva del mismo que ha caracterizado la gestión de las crisis en las últimas décadas, esta modalidad de jubilación anticipada no ha sido demandada, como en otras ocasiones por un número muy importante de personas. Hay que recordar que esta figura fue creada en el Acuerdo de Pensiones del año 2001, para dar cobertura a personas expulsadas del empleo, sin otra alternativa, que debían acogerse a la jubilación cuatro años antes de su edad ordinaria asumiendo una reducción importante de sus pensiones.

Una consecuencia de la estrategia mencionada es que estemos hoy en mínimos de demanda de esta modalidad de jubilación (en torno a un 3% de las jubilaciones anuales en la actualidad), lo que tiene una incidencia directa en el retraso de la edad efectiva media de acceso a la jubilación.

La mejora en la tasa de actividad y empleo de las personas mayores de 50 años, como es obvio, también es beneficiosa para la mejor cobertura de protección de la Seguridad Social y para su financiación.

Estas tasas han mejorado desde principios de siglo, aunque siguen siendo más bajas que en los grupos centrales de edad y sensibles a la situación de crisis, con la excepción ya mencionada de las políticas aplicadas con motivo de la pandemia de la Covid19.

Históricamente, la tasa de actividad de las personas mayores de 50 años era relativamente baja, por debajo del 45% en muchos subgrupos de edad más próximos a la edad de jubilación, reflejando jubilaciones tempranas y menor presencia femenina.

En la actualidad, esas tasas se sitúan por encima del 50% para mayores de 55 años, habiendo mejorado con un incremento claro de población femenina. Sigue siendo aún casi 10 puntos porcentuales menor que la tasa general, pero ha mejorado de manera notable en los últimos 5 años.

Las personas mayores de 50 años representan hoy en torno a un tercio de la población activa en España. Incidir en este proceso de mejora de sus tasas de actividad y empleo, con políticas públicas que favorezcan la continuidad en el empleo de este colectivo, contribuye a mejorar sus pensiones futuras y a financiar de forma más eficiente a la Seguridad Social y a las administraciones tributarias.

- Debe plantearse también, tras la doctrina más reciente emanada del Tribunal Supremo, una actualización de los mecanismos de compatibilidad entre percepción de pensiones y actividad, atendiendo a criterios de salud, cuando afectan a personas con discapacidad o se encuentran en situación de incapacidad permanente, cuando, de forma estrictamente voluntaria, se pueda compatibilizar con actividad laboral. También cuando se precisan

adaptaciones del puesto de trabajo o mecanismos de inserción laboral.

En este mismo sentido, es necesario abordar una nueva definición de las situaciones de incapacidad permanente. La actual diferenciación entre incapacidad permanente total y absoluta es diferente en la práctica si el empleador es público y se han realizado procesos de selección específicos para un puesto de trabajo determinado, o si es privado. La reiterada jurisprudencia sobre la posibilidad de que una persona con una pensión de incapacidad permanente absoluta pueda realizar nuevos trabajos si acepta voluntariamente su hipotética merma de salud deja sin sentido la distinción convencional entre incapacidad permanente total y absoluta.

3.- Tras los relevantes pasos en este sentido, la apuesta por la extensión del criterio de cotización por salarios e ingresos reales, debe seguir teniendo un papel relevante.

Una alternativa razonable de actuación futura es seguir profundizando en la paulatina supresión del tope o base máxima de cotización, siguiendo criterios de equidad distributiva.

Esta relación de destope de bases máximas de cotización debe ir acompañada de un efecto derivado de mejora de la pensión máxima, si bien, tal y como se ha hecho en las reformas recientes, la relación de contribución en cotizaciones y aumento del importe de las pensiones a percibir puede y debe tener en

todo momento un saldo favorable para la financiación del conjunto del sistema de pensiones.

Igualmente, cumplir con el compromiso de cotización por ingresos reales, como muy tarde el 1 de enero de 2032, tal y como recoge ya La Ley General de la Seguridad Social, en el ámbito del Régimen Especial del Trabajo Autónomo, es determinante en términos de equidad y mejora de protección para este colectivo y para el conjunto del sistema de pensiones. La primera fase de esta evolución se ha completado en 2025; dar continuidad a la misma en los próximos años es un importante compromiso estratégico.

Todas estas cuestiones refuerzan los elementos de equidad y sostenibilidad del sistema, favoreciendo el equilibrio entre el gasto en prestaciones y la sostenibilidad social y financiera.

4.- Se presenta también como debate recurrente el del incremento de los gastos temporales de protección, principalmente en relación con la incapacidad temporal.

Ciertamente han crecido de manera muy relevante en la última década, duplicándose el número de procesos y de gasto asociado a la cobertura de estos.

La primera cuestión que hemos de abordar aquí es si el número de procesos y la duración de estos es el que corresponde atendiendo a la evolución de la población afiliada a la Seguridad Social, en cuanto a su número (21,9 millones de personas en la actualidad), su edad media u otros factores.

En segundo lugar, hemos de abordar si las tensiones a las que se ven sometidos los sistemas públicos de salud, su infrafinanciación, la carencia y envejecimiento del colectivo de profesionales sanitarios, ... inciden en una mayor duración de la necesaria en el proceso de recuperación de la salud. En este sentido el refuerzo de la calidad y capacidad de respuesta del sistema sanitario público tiene también un impacto en la mejora de la gestión de estos procesos, especialmente desde la perspectiva de que nadie tarde en recuperar la salud más tiempo del necesario, como consecuencia de los tiempos de espera en su tratamiento que sean evitables.

El refuerzo de la capacidad de intervención efectiva del sistema público de salud en patologías de importancia creciente, como las derivadas de salud mental, es una necesidad que debe ser abordada cuanto antes. La respuesta asistencial, en la gran mayoría de los casos, a la incapacidad temporal por deterioro de la salud mental es únicamente farmacológica, no existiendo tratamientos rehabilitadores, lo que genera un consumo elevado de psicofármacos (España lleva dos años siendo el primer país del mundo, de acuerdo con los estudios de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU) y un repunte de los trastornos adaptativos cuando se termina el periodo de prestación.

Sobre ello, se han ocupado también las recientes reformas pactadas en materia de Seguridad Social, estableciendo un modelo de convenios a suscribir por

parte de las comunidades autónomas, las mutuas de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, para utilizar recursos disponibles de las mutuas con la finalidad de no demorar de forma innecesaria la recuperación de la salud de las personas en incapacidad temporal, anticipando, cuando se precise, la realización de pruebas diagnósticas, rehabilitaciones, cirugías,... siempre bajo la prescripción y control profesional del médico de atención primaria o especializada del correspondiente sistema público de salud.

En la actualidad, se han suscrito ya algunos de estos convenios con las primeras comunidades autónomas. Agilizar ese proceso y poder efectuar una primera evaluación del conjunto de estas medidas, debe ser un objetivo prioritario.

Otras cuestiones relevantes en esta materia que deben abordarse pasan por analizar el elevado subregistro de enfermedades profesionales, que suponen una derivación indebida de procesos hacia los sistemas públicos de salud. También, reforzar la capacidad de supervisión pública del funcionamiento de estas prestaciones temporales.

Reforzar los servicios de inspección médica del INSS y, afrontar la modificación de la naturaleza jurídica de las Mutuas de la Seguridad Social, con la participación adecuada de personas trabajadoras y empresas, serían así mismo pasos en la buena dirección. No olvidemos que las Mutuas se financian con cotizaciones y se dedican, en exclusiva a la gestión y pago de prestaciones de Seguridad Social.

5.- Una redefinición y actualización de la regulación de las prestaciones derivadas de fallecimiento es una de las grandes reformas de nuestra Seguridad Social que están pendientes y que, es probable, habrá que abordar en próximos años. Así lo ha entendido reiteradamente el Pacto de Toledo y parecen compartir los interlocutores sociales y sucesivos Gobiernos, sin que finalmente se haya puesto en marcha aún este proceso de reforma.

El reequilibrio entre viudedad y orfandad que garantice los ingresos de niños y jóvenes, garantizar mayores pensiones con menores ingresos, proceder a la sustitución temporal o permanente de rentas en función de las características de las personas afectadas, o la sustitución de las referencias al estado civil para hablar de la situación de convivencia acreditada, como ya hacen otras prestaciones de Seguridad Social, ampliando la cobertura de protección, son algunas de las cuestiones que deberían ser objeto de especial atención en este campo.

También debería ponerse en marcha una nueva regulación que mejore las pensiones de orfandad y de viudedad, profundizando en el camino ya abierto de adaptación a la situación personal y familiar de la persona viuda, generando un sistema de rentas de sustitución que afronte el desequilibrio económico que causa el fallecimiento, mediante un sistema de rentas vitalicias o temporales, adaptadas a las situaciones que se acreditan. Todo ello, adoptando una regulación que diferencie de forma adecuada

el tratamiento de las actuales pensiones de viudedad, causadas con un marco normativo concreto, de las que se generen en el nuevo marco que se establezca, definiendo las nuevas prestaciones y su financiación, manteniendo su actual carácter de pensiones contributivas.

Algunas de las cuestiones anteriores han sido objeto de atención en reformas recientes (en 2006 y en el período actual), habiéndose anunciado una ampliación de la cobertura para parejas de hecho, más allá de las expresamente registradas, debiendo definir de forma suficiente los rasgos de notoriedad necesarios para abordar esta ampliación de cobertura. La existencia de hijos es un dato objetivo, pero no necesariamente el único.

6.- Continuar reduciendo la brecha de género en el sistema de pensiones. El sistema de pensiones refleja en su cobertura las diferencias que, en términos de igualdad, proyectamos desde la diferente corresponsabilidad en el hogar entre hombres y mujeres, de un lado, y de la brecha salarial derivada de la incidencia desigual que también se produce durante la carrera profesional en términos de interrupción por cuidados, tiempo parcial indeseado, reducciones de jornada, desarrollo profesional y asunción de responsabilidades laborales, ...

Sin duda es en cada uno de esos ámbitos donde se tiene que actuar para evitar la imagen que después refleja como un espejo el acceso a las pensiones contributivas y asistenciales. Pero sin per-

juicio de los avances en ellos, se vienen desarrollando distintas medidas de reducción de la brecha en pensiones que están dando un buen resultado como las que se han centrado en el reconocimiento de períodos cotizados adicionales relacionados con los cuidados, o la equiparación del trabajo a tiempo parcial con el desarrollado a tiempo completo, en términos de períodos reconocidos como cotizados.

Sin embargo, las medidas dirigidas a la mejora directa de las prestaciones, como el hoy vigente complemento para reducir la brecha de género, se están cuestionando desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) al considerar que su diseño contraviene la Directiva de Igualdad de 1979, proscribiendo las medidas que no garanticen una absoluta igualdad de trato para los hombres en el acceso a estas mejoras.

Tras la última STJUE de 15 de mayo de 2025, es preciso poner en marcha una adaptación de la normativa vigente para garantizar que, sin vulnerar la doctrina del TJUE, los recursos destinados a reducir la brecha de género tienen, preferentemente, este fin.

7.- El desarrollo de los sistemas complementarios de pensiones, con tratamiento preferente para los sistemas de empleo que generen prestaciones complementarias a las de la Seguridad Social, sigue siendo una herramienta de interés para modificar la estructura de ahorro en nuestro país, demasiado concentrada en la adquisición de viviendas,

con un impacto negativo en la tensión sobre los precios de acceso a la misma.

Adicionalmente, este tipo de instrumentos debe servir para impulsar el empleo de los activos financieros de ahorro ilíquido que precisen ser invertidos, para la financiación de las políticas públicas (por ejemplo, suscribiendo deuda soberana) y de la economía real (a través de instrumentos de financiación de proyectos empresariales o de promoción de un parque de vivienda pública accesible y permanente, por citar algunos ejemplos).

Estos sistemas que generan rentas complementarias a las pensiones públicas y mejoran la distribución de renta entre capital y trabajo en beneficio de este último, tienen aún un importante recorrido de desarrollo en España. La reciente reforma de 2022 en esta materia, teniendo objetivos y algunos resultados de interés, como la promoción del plan de pensiones del sector de la Construcción, tiene aún margen amplio de mejora.

8.- El sistema tributario juega un papel relevante para garantizar la sostenibilidad del sistema. Como sabemos, la Seguridad Social tiene un sistema de financiación mixto, preferentemente con cotizaciones, pero también a través de transferencias presupuestarias en los términos establecidos en cada momento, teniendo en cuenta las distintas funciones que cumple y la definición de sus prestaciones como derechos subjetivos individuales.

En este momento, esa relación se sitúa en torno a un 75% del sistema financiado con cotizaciones y un 25% con transferencias presupuestarias, aunque ha tenido estructuras diferentes y las seguirá teniendo.

Los conceptos de cuentas nocionales o de equivalencia actuarial que se usan a veces para defender una reducción de la cobertura del sistema (recientemente algún estudio cifra el objetivo en un 12% de reducción), son difícilmente compatibles con asegurar la cobertura comparable a las distintas y sucesivas generaciones que constituye en nuestra opinión uno de los rasgos esenciales de nuestro sistema público de pensiones.

Es preciso ser conscientes de que una reducción de cotizaciones o no incrementarlas de manera razonable, como ha ocurrido en los últimos años, exige la solvencia creciente del sistema tributario o, dicho de otra forma, el incremento de las transferencias del Estado.

La relación entre la gestión de la cotización y de los ingresos tributarios, es clave. Tanto para determinar las bases de cotización por ingresos reales, como para gestionar distintas prestaciones que requieren el intercambio de información entre las administraciones tributarias y de Seguridad Social.

La equiparación de nuestra estructura de contribución fiscal con la de los países de nuestro entorno, con quienes mantenemos aún un diferencial negativo de alrededor de tres puntos anuales del PIB, sigue siendo una cuestión pendiente de concretar y tiene también im-

pacto sobre la sostenibilidad de nuestros sistemas de protección social, y sobre la Seguridad Social.

Las transferencias presupuestarias no precisan financiarse con figuras fiscales específicas que puedan dar lugar a una sustitución de ingresos procedentes de cotizaciones por ingresos de origen fiscal que puedan ser regresivos (imposición indirecta) o facilitar transferencias de rentas del trabajo a la retribución del capital (en caso de sustituir cotizaciones empresariales por un gravamen, por ejemplo, sobre rendimientos del trabajo)

El sistema tributario debe atender con planteamientos no contributivos a las dificultades de jubilados y pensionistas en materia de vivienda o en situación de capacidad reducida.

Todo ello, en el marco del conjunto de políticas públicas que pueden tener también efectos positivos sobre la Seguridad Social, como las siguientes:

- Incrementos del salario mínimo interprofesional
- Garantizar el acceso a vivienda asequible al conjunto de la población, singularmente la más joven, favoreciendo su emancipación más temprana,...
- Completando un sistema de cuidados, basado en servicios profesionales, especialmente en materia de infancia, discapacidad y dependencia. Constituye un yacimiento de empleo muy relevante. El Ministerio

de Derechos Sociales ha estimado recientemente en más de 700.000 personas adicionales las que se van a precisar trabajando, sólo en el sector de atención a la dependencia, en los próximos años. Que la cobertura de estas necesidades se haga con servicios de calidad, con empleo estable, formado, profesional y bien remunerado, en lugar de con el aún muy relevante uso de cuidados familiares no profesionales, que recaen principalmente sobre la población femenina, tiene gran relevancia.

Algunas de estas cuestiones desbordan el marco del Pacto de Toledo, pero constituyen una visión necesaria, incluso imprescindible.

- Desempleo, rentas mínimas y su imprescindible vinculación con políticas de inclusión social y laboral, deben ser también objeto de atención.
- Las transferencias del Estado deben seguir atendiendo el nivel diferente de cotización de los colectivos con problemas específicos: marinos y pescadores, agricultores y ganaderos, autónomos con ingresos reducidos, artistas con trabajos intermitentes, etc.

10.- Finalmente, es preciso mantener y poner en valor los sistemas de revisión periódica, evaluación de medidas e impactos y actuación concertada en esta materia.

Por supuesto dando continuidad a la fórmula ya clásica que se viene aplicando desde 1995 tras la suscripción del primer acuerdo de recomendaciones en el marco del Pacto de Toledo, con revisiones quinquenales y fuerte presencia del diálogo y la concertación social.

También y de forma muy especial a través de los nuevos y recientes compromisos adquiridos de forma paccionada e incorporados a la Ley General de la Seguridad Social: revisión trienal, establecimiento de objetivos e indicadores de evaluación y acuerdo sobre la adopción de medidas adicionales, en caso de ser necesario. Estas medidas de carácter general son compatibles con otras que faciliten la mejor inserción en el sistema de colectivos concretos, que en estos momentos presentan algunas lagunas (ausencia de cotización, infracotización, etc.)

Es, sin la menor duda, la mejor garantía para mantener un sistema de pensiones con tratamiento similar y comparable para las distintas generaciones, lo que constituye el más fuerte factor de legitimación social que debemos transmitir a toda la sociedad, también de forma convincente a la población más joven, y trasladar la confianza que merece nuestra principal red de protección social.

14

El nuevo modelo integrado de proyección del gasto en pensiones de la seguridad social

por BORJA SUÁREZ CORUJO

I. El envejecimiento de la población, marcado por la alta longevidad y la baja natalidad, aumentará el gasto público en pensiones en España y en otras economías avanzadas. En los próximos años, se producirá la jubilación de la ‘macrogeneración’ del baby boom en España, lo que constituye un reto para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

La esperanza de vida a los 65 en nuestro país ha pasado de algo más de 15 años en 1975 a situarse en un máximo de 22 años antes de la pandemia, nivel que se ha recuperado en la actualidad. Además, si bien este fenómeno es algo común en las economías avanzadas, España tiene una de las esperanzas de vida a los 65 más alta de entre los países desarrollados, tendiendo a existir una brecha de entre 1-2 años con respecto a la esperanza de vida de la UE-27. La natalidad en España ha alcanzado su mínimo histórico de 1,10 hijos por mujer, lo que consolida la tendencia a la baja de la última década, situando al país con una de las tasas más bajas de la Unión Europea.

Con el objetivo de garantizar la suficiencia y sostenibilidad del sistema de pensiones, a lo largo de esta década el Gobierno español ha llevado a cabo una profunda reforma, que se ha desarrollado y ha sido consensuada en el marco del Pacto de Toledo y del diálogo social. Esta reforma ha supuesto un cambio de paradigma, no solo en el ámbito nacional, sino también en el contexto europeo, abordando la sostenibilidad del sistema tanto con medidas de contención del gasto, como los incentivos

voluntarios de demora de la jubilación y los mecanismos de salida gradual del mercado de trabajo, como con medidas de fortalecimiento de los ingresos. Además de estas dos vías de actuación para garantizar la sostenibilidad, las reformas se han dirigido a asegurar pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas con la revalorización de las pensiones y a extender el derecho de acceso a la jubilación.

En el marco de este proceso de reformas, un último aspecto reseñable es que se ha establecido la denominada “cláusula de cierre”, que es un mecanismo de evaluación trienal de los gastos e ingresos del sistema durante el periodo 2022-2050 (periodo de mayor tensionamiento demográfico del sistema), lo que constituye una garantía adicional para la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. La cláusula es novedosa porque cambia el enfoque con el que se aborda la sostenibilidad, pasando de una concepción estática a una dinámica, más apropiada para responder al elevado nivel de incertidumbre propio de las proyecciones a largo plazo.

II. La última de las acciones que refuerzan el proceso de reformas y permiten el seguimiento de las medidas es la construcción y presentación del Modelo Integrado de Proyección del Gasto en Pensiones de la Seguridad Social (Modelo INTegraSS). Esta novedosa herramienta responde a un compromiso de transparencia y rigor, utilizando datos actualizados y contrastados, que

permiten enriquecer el debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Este modelo pretende convertirse en un instrumento fundamental para la evaluación periódica del gasto en pensiones en el largo plazo y permite el seguimiento del impacto de las medidas de la reforma de pensiones, así como de la configuración de nuevas medidas en el futuro que aseguren la sostenibilidad del sistema.

El Modelo INTegraSS supone una mejora técnica y metodológica respecto a los modelos de proyecciones del gasto en pensiones que la Seguridad Social ha venido elaborando desde 1995. Este modelo se basa en una arquitectura modular e integrada que proyecta conjuntamente todas las pensiones públicas: Contributivas, Clases Pasivas y No contributivas. La interacción entre los diferentes módulos permite recoger las dinámicas específicas de cada tipo de pensión, manteniendo la coherencia integral del modelo. Este desarrollo metodológico mejora sustancialmente la capacidad de seguimiento y evaluación periódica de las principales variables que inciden en el gasto en pensiones.

El Modelo INTegraSS se articula como un sistema integrado que transforma la información demográfica y económica en resultados proyectados del gasto en pensiones. Se compone de tres pilares: los inputs —proyecciones demográficas y macroeconómicas—, el propio modelo y los outputs, que cuantifican la evolución del número de pensiones, el gasto total y la pensión media. El resulta-

do de referencia para la toma de decisiones es el gasto en pensiones en relación con el PIB, que sintetiza la interacción entre demografía, economía y estructura del sistema público de pensiones.

La arquitectura de INTegraSS se organiza en torno a un sistema modular, diseñado para representar con fidelidad la diversidad interna del sistema público de pensiones y, al mismo tiempo, garantizar la coherencia metodológica necesaria para integrar todos los resultados en un marco único, coherente y trazable. Esta característica del modelo es fundamental para poder representar el sistema público de pensiones, en el que coexisten pensiones contributivas con una elevada heterogeneidad, un régimen de pensiones a extinguir como el de Clases Pasivas y un sistema asistencial como las Pensiones No Contributivas. Esto hace necesario que cada bloque disponga de un tratamiento específico acorde con su comportamiento, sus fuentes de información y su dinámica propia, sin romper la unidad conceptual del modelo.

Por estos motivos, INTegraSS no es un único bloque homogéneo, sino un entramado de módulos y submódulos que caracterizan las dinámicas específicas de cada tipo de pensión, analizadas con la máxima granularidad disponible, pero que permanecen conectados bajo un mismo contexto operativo. Este diseño modular constituye una de las principales fortalezas del modelo porque permite capturar comportamientos diferenciados manteniendo, al mismo tiempo, una coherencia integral en la

proyección del gasto en pensiones.

A diferencia de otros modelos, INTeGraSS permite un desglose detallado del gasto en pensiones según las características del pensionista y del tipo de pensión. El acceso a las bases de datos de la Seguridad Social confiere una riqueza informativa al modelo que constituye una de sus mayores fortalezas. Además de la clasificación habitual por edad, sexo y tipo de pensión, se incorporan variables adicionales del pensionista y de la pensión, que caracterizan con mayor fidelidad las dinámicas del sistema y mejoran la precisión de las estimaciones. Esta riqueza informativa, además de representar con rigor los distintos comportamientos de las cohortes, permite captar la complejidad inherente a la estructura del sistema.

Tanto para Pensiones Contributivas como para Clases Pasivas, la proyección adopta un enfoque longitudinal por cohortes, lo que permite el seguimiento de cada generación, definida por el año de nacimiento. Este enfoque permite capturar con mayor realismo los efectos del envejecimiento y su vinculación con la edad en la que se produce la jubilación. Una de las principales innovaciones metodológicas de INTeGraSS es el uso de la fecha de efectos económicos como referencia para la medición de altas, bajas y stocks de Pensiones Contributivas. Esta elección elimina distorsiones administrativas, permite una lectura más fiel de la dinámica real del sistema, mejorando significativamente la comparabilidad temporal.

En el caso de las Pensiones Contri-

butivas, que representan más del 90% del sistema, el modelo despliega un nivel de desagregación sin precedentes, distinguiendo por sexo, edad exacta y año de nacimiento, régimen de procedencia, tipo de jubilación, grado de incapacidad, tramo de pensión y concurrencia de las pensiones de viudedad con otras prestaciones, además de separar de manera sistemática la pensión base y cada uno de sus complementos. Además del seguimiento por cohortes, se aplica un segundo nivel de clasificación por clase de pensión, diferenciando entre las diversas modalidades de pensión -jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y en favor de familiares-, dado que cada tipo de pensión responde a dinámicas de entrada y salida particulares, lo que obliga a construir submódulos específicos para reflejar con precisión su comportamiento. De este modo, INTeGraSS se proyecta como un sistema donde cada clase de pensión evoluciona con sus propios patrones diferenciados, integrados en una estructura común.

Esta arquitectura, cuyo núcleo está construido sobre un enfoque longitudinal por cohortes y que integra plenamente los supuestos demográficos y económicos, permite analizar de manera conjunta la interacción entre demografía y economía y sus efectos sobre las interrelaciones de las variables que describen las distintas clases de pensiones, teniendo en cuenta el distinto comportamiento de las generaciones y proporcionando una base sólida para el seguimiento periódico del sistema.

En conjunto, la capacidad analítica y el potencial metodológico de INTeGraSS constituyen un avance decisivo en el diagnóstico y la planificación del sistema público de pensiones. Su diseño integrado, sustentado en información detallada y en una arquitectura coherente, refuerza el marco técnico para la toma de decisiones en materia de sostenibilidad del gasto en pensiones.

La metodología de proyección integra todos los supuestos y dinámicas del sistema en una ecuación común y coherente, que aplica el método clásico de los componentes, con un nivel de detalle sin precedentes en los modelos españoles de proyección del gasto en pensiones. Este método, utilizado tradicionalmente en demografía para proyectar poblaciones, se adapta al ámbito de las pensiones porque reproduce la lógica de formación de los stocks: cada año, el número de pensiones vigentes es el resultado de las que existían al inicio del año, más las que entran (altas) y menos las que salen (bajas). Esta estructura sencilla permite capturar las dinámicas fundamentales del sistema sin perder precisión.

La configuración del modelo permite hacer un seguimiento anual mediante la actualización de resultados, integrando la información demográfica, normativa y económica más reciente. Este proceso de actualización continua posibilita un análisis sistemático del sistema y un debate informado sobre su evolución. Asimismo, la estructura modular de INTeGraSS confiere al modelo

un potencial como simulador de medidas, facilitando la incorporación coherente de modificaciones normativas y la comparación entre escenarios alternativos o reformas estructurales en edades de acceso, incentivos, bases de cotización o reglas de revalorización.

III. Las proyecciones de gasto en pensiones hasta 2070 realizadas con la nueva herramienta toman como punto de partida un escenario demográfico y otro macroeconómico, que constituyen los inputs (prudentes, en este caso) del modelo INTeGraSS.

Por un lado, el escenario demográfico determina la estructura de la población futura por sexo, edad y cohorte, lo que influye directamente en la población activa y determina la incidencia de las pensiones de supervivencia y la composición generacional del sistema.

Mientras que, por otro, el escenario macroeconómico establece las trayectorias del empleo, los salarios, los precios, la productividad y el crecimiento del PIB, que determinan a su vez la evolución de la pensión media de entrada, de la revalorización anual y del denominador en el indicador del gasto en pensiones en porcentaje del PIB.

En esta ocasión, el escenario demográfico se ha construido a partir de las Proyecciones de Población del INE 2024–2074, adoptando su metodología de proyección de cohortes y sus supuestos sobre fecundidad, mortalidad y migración, pero introduciendo ajustes para incorporar los últimos datos observados

hasta el final de 2025. El principal determinante demográfico para la sostenibilidad del sistema de pensiones es el proceso de envejecimiento poblacional, cuya intensidad aumenta conforme las cohortes del baby boom, nacidas entre finales de los años cincuenta y finales de la década de los setenta, acceden progresivamente a edades avanzadas —es decir, de los 65 años en adelante.

Así, el escenario demográfico muestra un progresivo envejecimiento de la población, que se acentuará hasta 2050, lo que eleva significativamente la tasa de dependencia, que se define como el porcentaje que representa la población dependiente —entendida como la suma de la población infantil y juvenil entre 0 y 14 años y la población de edad avanzada de 75 años o más— respecto de la población en edad potencialmente activa, comprendida entre los 15 y los 74 años. A partir de ese momento, el relevo generacional y la estabilización de los flujos migratorios desde mediados de la década de 2030 atenúan el envejecimiento poblacional al final del periodo proyectado y perfilan una tendencia descendente en la citada tasa de dependencia.

Por su parte, el escenario macroeconómico de largo plazo utilizado en esta ocasión ha sido elaborado por la Dirección General de Análisis Económico del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, tomando como punto de partida la población del escenario demográfico descrito anteriormente, lo que permite anticipar un comportamiento diferenciado de la población en edad

de trabajar a lo largo del horizonte de la proyección. Este colectivo experimenta inicialmente un aumento que culmina alrededor de 2030, año en el que alcanza su valor máximo. A partir de entonces, el progresivo envejecimiento de la población genera un descenso sostenido de la proporción de personas entre 15 y 74 años y en la última década del periodo proyectado se prevé una ligera recuperación, hasta estabilizarse en línea con el agotamiento del impacto de las cohortes del baby boom y con la estabilización de las dinámicas migratorias y de fecundidad.

Este escenario anticipa una mejora sostenida en la tasa de ocupación, con un aumento de casi 5 puntos porcentuales entre 2024 y 2050, impulsada tanto por el aumento de la participación laboral en los tramos centrales de edad como por la prolongación de las carreras profesionales. La tasa de ocupación de los 65 a los 74 años será la que experimente un mayor aumento por el progresivo incremento de la edad efectiva de jubilación, resultado de la convergencia hacia la edad ordinaria de jubilación de 67 años a partir de 2027 y de los nuevos incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral. Asimismo, influyen el retraso en la salida del mercado de trabajo por factores demográficos —como la mayor longevidad y el mejor estado de salud en edades avanzadas— y por factores económicos, entre los que destacan la necesidad de reforzar derechos contributivos y las mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores sénior.

El escenario macroeconómico proyectado incide de manera transversal en todos los componentes que determinan la evolución futura de la ratio gasto en pensiones/PIB. En lo que respecta al numerador, la pensión media de entrada está fuertemente condicionada por la evolución de la remuneración por asalariado, dado que los salarios determinan las cotizaciones, y estas la base reguladora sobre la que se calculan las nuevas prestaciones. La inflación es otra variable macroeconómica decisiva que influye en la revalorización anual de las pensiones en vigor. A estos factores se suma la transformación de la composición del flujo de altas, puesto que la creciente incorporación de mujeres y trabajadores autónomos con carreras contributivas más extensas y estables tiende a elevar la pensión media de entrada. Respecto al denominador, un escenario de crecimiento moderado del PIB nominal incrementa el peso relativo del gasto en pensiones, incluso en contextos en los que el número de beneficiarios crece de manera más contenida.

Tomando como punto de partida los escenarios demográfico y macroeconómico, que constituyen los inputs del modelo INTegraSS, se proyecta la ratio de gasto en pensiones sobre PIB, que constituye el indicador central para evaluar la sostenibilidad del sistema público de pensiones y permite entender la interacción entre la dinámica del gasto, la evolución del número de pensiones y el crecimiento económico a lo largo del horizonte de proyección. En conjunto,

la evolución de la ratio gasto/PIB refleja una transición ordenada desde una etapa marcada por una fuerte presión demográfica hacia un escenario de mayor estabilidad estructural. La interacción entre la dinámica del gasto —determinada por el número, la pensión media y sus componentes— y el comportamiento del PIB nominal permite constatar que, una vez superado el impacto del ciclo demográfico del baby boom, el sistema converge hacia una senda coherente con sus fundamentos económicos y demográficos de largo plazo.

Los resultados obtenidos en este primer ejercicio muestran un aumento apreciable del gasto en pensiones en el periodo 2024–2049, hasta situarse en torno al 15,3% del PIB. Este incremento está impulsado por la jubilación masiva de las cohortes del baby boom, cuyas dimensiones demográficas inducen un rápido aumento del número de pensiones y el aumento en la esperanza de vida prolonga además la duración media de las jubilaciones. Paralelamente, la pensión media crece de manera sostenida, tanto por la revalorización anual conforme al IPC como por la llegada de cohortes con diferente composición y salarios más elevados.

A partir de 2050, la evolución del gasto registra una moderación progresiva. Las nuevas cohortes que acceden al sistema son menos numerosas, lo que reduce el crecimiento anual del número de pensiones. Este comportamiento conduce a una convergencia hacia un nivel más moderado en 2070. Por su

parte, el número total de pensiones sigue una senda ascendente durante todo el periodo, aunque con intensidades diferenciadas. Hasta mediados de siglo, el volumen de nuevas altas supera ampliamente al de bajas, generando un crecimiento significativo del número de pensiones. Este ritmo se reduce posteriormente también de forma apreciable, algo coherente con la entrada de generaciones menos voluminosas.

En promedio, el gasto en pensiones entre 2022 y 2050 se situará en el 14% del PIB, impulsado por el crecimiento de las Pensiones Contributivas del sistema de Seguridad Social que irán integrando las pensiones de Clases Pasivas. Este nivel de gasto promedio es sensiblemente inferior al proyectado por otros organismos como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (14,4% para el mismo periodo) o el Ageing Working Group (15,4%).

IV. En conclusión, el Modelo INTe-graSS de la Seguridad Social proyecta un incremento del gasto en pensiones significativo, por el impacto de la ‘macrogeneración’ del baby boom, pero asumible gracias a las medidas adoptadas y en particular a aquellas dirigidas a reforzar los ingresos del sistema. Estos resultados muestran que la reforma de pensiones está dando los resultados esperados en cuanto a nivel de gasto e ingresos del sistema, a los que hay que sumar los resultados de la reforma laboral en cuanto a cantidad y calidad del empleo, lo que se traduce en un fortalecimiento de los

ingresos del sistema de pensiones y una mejora de la protección social.

Biografías

DIRECTORES:

Octavio Granada Martínez

Fue Secretario de Estado de Seguridad Social, senador y coordinador del Grupo Parlamentario Socialista de Presupuestos. Autor de diversos libros sobre financiación autonómica, sanidad, educación y servicios sociales.

Carlos Bravo Fernández

Licenciado en Derecho y en Geografía e Historia. Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid entre 1999 y 2013. Secretario de Políticas Públicas y Protección Social de Comisiones Obreras.

AUTORES:

Elma Saiz Delgado

Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Portavoz del Gobierno de España. Ha sido Consejera de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, directora del Instituto Navarro para la Igualdad y la Familia y Delegada del Gobierno en la Comunidad Foral de Navarra.

José Manuel Freire Campo

Profesor Emérito en el Departamento de Salud Internacional de la Escuela Nacional de Salud. Fue Consejero de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco.

José Luís Tortuero Plaza

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid. Director y Profesor del Título Propio “Experto en Seguridad Social” Universidad Complutense de Madrid.

Adolfo Jiménez Fernández

Economista y Profesor Mercantil. Ex Secretario General de la Seguridad Social. Presidente de Honor de la OISS. Profesor Honorífico Investigador de la Universidad de Alcalá.

José Luis Monereo Pérez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS).

Paz Menéndez Sebastián

Doctora por la Universidad de Oviedo. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Oviedo y directora del área de igualdad de la misma universidad.

Juan López Gandía

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Politécnica de Valencia. Autor de numerosas publicaciones, libros y artículos sobre Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

María José Landaburu Carracedo

Doctora en Derecho. Secretaria General de la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos - UATAE.

Montserrat Cortiñas González

Vicesecretaria General de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos. Secretaria de la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales.

Teresa López López

Presidenta de la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales. Tesorera y Secretaria de Igualdad de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos.

Elena Martínez Carqués

Directora del Instituto Social de la Marina. Fue Subdirectora General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar del Instituto Social de la Marina durante 20 años.

Alberto Guerrero

Sindicalista y sacerdote jesuita con más de cinco décadas de activismo en el ámbito de las migraciones y la cooperación internacional. Asesor laboral de migrantes y empleados del hogar. Fundador de la Coordinadora Valenciana de ONGD.

Alfonso Puncel Chornet

Doctor en geografía. Fue subsecretario de la Consejería de Agricultura y de la Consejería de Transparencia de la Generalitat Valenciana.

Enrique Martín-Serrano Jiménez

Doctor en Derecho. Licenciado en Sociología. Adjunto a la secretaría confederal de políticas públicas y protección social de CCOO y Profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio Martín Pina

Responsable institucional de la Unión de Actores y Actrices.

Guillem Arnedo Gaute

Músico, presidente de la Unión de Músicos y vicepresidente de la Acadèmia Catalana de la Música. Fue presidente de la Associació de Músics de Jazz i Música Moderna de Catalunya.

Juan Carlos Iturri

Magistrado, Delegado de Discapacidad del Consejo General del Poder Judicial en Euskadi y miembro de la Sala de lo Social de su Tribunal Superior de Justicia.

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

María Milagros Paniagua San Martín

Ex secretaria general de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social. Actualmente Vocal Asesora en la Dirección del Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Tributaria.

Borja Suárez Corujo

Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. Doctor en Derecho y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Es autor de más de un centenar de publicaciones en materia laboral y de Seguridad Social, con particular atención al sistema público de pensiones y a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Octavio Granado Martínez y Carlos Bravo Fernández

Director del Laboratorio de Políticas Públicas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Coordinación editorial

Marcel Muñoz Rodríguez

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2026

© de las imágenes: sus autores

© Elma Saiz Delgado, José Manuel Freire Campo, José Luis Tortuero Plaza, Adolfo Jiménez Fernández, José Luis Monereo Pérez, Paz Menéndez Sebastián, Juan López Gandía, María José Landaburu Carracedo, Teresa López López, Montserrat Cortiñas González, Elena Martínez Carqués, Alberto Guerrero Peyrona, Alfonso Puncel Chornet, Enrique Martín Serrano, Ignacio Martín Pina, Borja Suárez Corujo, Guillem Arnedo, Juan Carlos Iturri Gárate, Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, María Milagros Paniagua San Martín, Octavio Granado Martínez y Carlos Bravo Fernández

ISBN: 979-13-87842-20-8

Depósito legal: M-2885-2026