

RBEST Revista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE** Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16574>

DOSSIER

La reforma de la cotización a la seguridad social en España: Del pacto político a la realidad legislativa

*Fernando Elorza Guerrero****Resumen**

En Diciembre de 2021 España aprobó una reforma del régimen de cotización a la Seguridad Social, que forma parte de una reforma más generalizada de la Seguridad Social española. Dicha reforma tiene su origen en los compromisos adquiridos ante la Unión Europea para aplicar con carácter inmediato reformas estructurales en nuestro país que justifiquen la entrega de € 140.000 millones de fondos europeos para afrontar la crisis económica y social provocada por la pandemia de Covid-19. El presente artículo realiza una valoración de dicha reforma, interrogándose sobre la adecuación de la misma para resolver los problemas que arrastra la Seguridad Social española desde hace tiempo, y que tienen que ver, desde el punto de vista financiero, con su sostenibilidad económica. Conviene tener en cuenta que desde 1995 las reformas legislativas en materia de Seguridad Social en España han venido inspiradas por los acuerdos alcanzados en la materia en el marco del acuerdo político gestado en el Parlamento español – y que habitualmente, aunque no siempre, ha contado con el consenso de todas las fuerzas políticas españolas –, y conocido como “Pacto de Toledo”. Por ello, el artículo incorpora un análisis, en perspectiva histórica, de los sucesivos acuerdos alcanzados en materia de cotización en el marco de este pacto político desde 1995, cuando se formuló por primera vez, hasta la última reforma del mismo en 2020, circunstancia que dará la oportunidad de estudiar, al mismo tiempo, hasta qué punto los acuerdos políticos en materia de cotización, y financiación del sistema, han tenido una traslación legislativa a nuestro Derecho.

Palabras clave: Cotización, Seguridad Social; Gasto social; Pacto de Toledo.

JEL: H24, H55, H75.

* Universidad Pablo de Olavide (UPO), España.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2872-9616>
E-mail: felogue@upo.es



The reform of social security contributions in Spain: From political pact to legislative reality

Abstract

In December 2021, Spain approved a reform of the Social Security contribution system, as part of a more general reform of the Spanish Social Security system. This reform stems from commitments made to the European Union to immediately implement structural reforms that justify loans of € 140 billion in European funds to face the economic and social crisis that has its origins in the Covid-19 pandemic. This article evaluates this reform, questioning its suitability to solve the problems that the Spanish social security system has been facing for some time, which are related, from a financial point of view, to its economic sustainability. It should be kept in mind that since 1995 legislative reforms in the field of social security in Spain have been inspired by agreements reached in this area under the political agreement reached in the Spanish Parliament – which received support from all Spanish political forces, although not always – known as the “Toledo Pact”. Therefore, the article offers a historical perspective of the successive agreements reached on contributions within the framework of this political pact, from 1995 until the last reform in 2020, while allowing to study to what extent the political agreements on the financing of the system have been translated into Spanish pension law.

Keywords: Contribution, Social Security; Social spending; Toledo Pact.

A reforma do sistema contributivo da previdência social na Espanha: Do pacto político à realidade legislativa

Resumo

Em dezembro de 2021, a Espanha aprovou uma reforma do sistema de contribuições da Previdência Social, como parte de uma reforma mais generalizada do sistema de Previdência Social espanhol. Esta reforma tem origem em compromissos assumidos com a União Europeia de implementar imediatamente reformas estruturais que justificam empréstimos de € 140 bilhões de fundos europeus para enfrentar a crise econômica e social causada pela pandemia da Covid-19. Este artigo avalia esta reforma, questionando sua adequação para resolver os problemas que o sistema de seguridade social espanhol vem enfrentando há algum tempo, os quais são relacionados, do ponto de vista financeiro, com sua sustentabilidade econômica. Deve-se ter em mente que desde 1995 as reformas legislativas no campo da previdência social na Espanha foram inspiradas por acordos alcançados nesta área no âmbito do acordo político alcançado no Parlamento espanhol – o qual, na maioria das vezes, recebeu apoio de todas as forças políticas espanholas –, conhecido como “Pacto de Toledo”. Por isso, o artigo oferece uma perspectiva histórica dos sucessivos acordos alcançados sobre contribuições no âmbito deste pacto político, desde 1995 até a última reforma em 2020, permitindo estudar, ao mesmo tempo, até que ponto os acordos políticos sobre o financiamento do sistema foram traduzidos no Direito previdenciário espanhol.

Palavras chave: Contribuições, Previdência Social; Gasto social; Pacto de Toledo.

La réforme des cotisations de sécurité sociale en Espagne: De l'accord politique à la réalité législative

Résumé

En décembre 2021, l'Espagne a approuvé une réforme du système de cotisations de Sécurité Sociale, dans le cadre d'une réforme plus générale du système de sécurité sociale espagnol. Cette réforme découle des engagements pris envers l'Union européenne de mettre en œuvre immédiatement des réformes structurelles justifiant l'octroi de 140 milliards d'euros de fonds européens pour faire face à la crise économique et sociale qui trouve son origine dans la pandémie de Covid-19. Cet article évalue cette réforme, en s'interrogeant sur son aptitude à résoudre les problèmes auxquels le système de sécurité sociale espagnol est confronté depuis un certain temps, qui sont liés, d'un point de vue financier, à sa durabilité économique. Il convient de rappeler que depuis 1995, les réformes législatives dans le domaine de la sécurité sociale en Espagne s'inspirent des accords conclus dans ce domaine dans le cadre de l'accord politique conclu au Parlement espagnol – qui a reçu le soutien de toutes les forces politiques espagnoles, mais pas toujours – connu sous le nom de “Pacte de Toledo”. Par conséquent, l'article offre une perspective historique des accords successifs conclus sur les cotisations dans le cadre de ce pacte politique, depuis 1995 jusqu'à la dernière réforme en 2020, tout en permettant d'étudier dans quelle mesure les accords politiques sur le financement du système ont été traduits dans le droit espagnol des pensions.

Mots clés: Cotisations, Sécurité sociale; Dépenses sociales; Pacte de Toledo.

Introducción

La lectura de la Exposición de Motivos de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, permite establecer de manera bastante precisa el contexto en el que ha tenido lugar la última reforma de entidad del régimen de la Seguridad Social española. Por un lado, la necesidad de reformar el pacto político que ha orientado la política legislativa en la materia, conocido como Pacto de Toledo, en lo que se ha calificado como una acción de “reforzamiento de las señas de identidad de nuestra Seguridad Social despejando las incertidumbres que derivan de la magnitud del reto demográfico provocado por la jubilación de la generación del *baby boom*”. Por otro, el “contexto excepcional marcado por la pandemia derivada de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que desde marzo de 2020, ha enfrentado a las instituciones de nuestro Estado de Bienestar a una exigencia sin precedentes”, y que ha llevado a las fuerzas políticas de este país a alcanzar un acuerdo que exprese “la necesidad y el compromiso de preservar el protagonismo de las pensiones públicas como eje central de nuestro modelo de convivencia”.

En todo caso, y como en alguna ocasión se ha señalado, desde una perspectiva histórica, bien puede considerarse la “necesidad de favorecer el reforzamiento del principio de suficiencia de las pensiones y la medidas adecuadas y solidarias para su sostenibilidad económico-financiera y social”, como “el eje de todo el proceso político-social del Pacto de Toledo”, y por tanto como el *leitmotiv*, bien es verdad que con distinta intensidad dependiendo del momento histórico, de la acción legislativa en materia de Seguridad Social del último cuarto de siglo (Monereo Pérez & Fernández Bernat, 2021, p. 17). Esta circunstancia otorga especial valor al tratamiento jurídico de la cotización a la Seguridad Social, pues ésta es una pieza clave en la conformación de sistema financiero que soporta el sistema público de pensiones de mi país. De ahí el interés del objeto de estudio que se propone en estos momentos: el régimen de la cotización a la Seguridad Social española, y la evolución que el mismo ha registrado a través de los planteamientos consensuados en sede parlamentaria en el seno de la comisión política del Pacto de Toledo, y las posteriores leyes que han dado traslado a los principios contenidos en dicho acuerdo político.

La adecuación de las bases y períodos de cotización sin duda son dos de los aspectos básicos que establecen las señas de identidad de un sistema público de pensiones, como el español, caracterizado por ser esencialmente contributivo. No obstante, antes de entrar en el fondo de la cuestión creo importante partir de la idea de que la reforma del sistema público de pensiones lejos de poder considerarse una cuestión estrictamente técnica es sobre todo una cuestión política (Ruesga Benito, 2019, p. 184), como política fue la decisión de encomendar en el art. 41 de la Constitución española a los poderes públicos la tarea de

mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”. De esta perspectiva cobra todo el sentido el que nos aproximemos al objeto de este capítulo teniendo en mente cuánto queremos gastar para tener unas pensiones suficientes – al tiempo que definimos dónde estimamos que se sitúa el nivel de la suficiencia –, y no tanto la sostenibilidad del sistema, pues cuando se pone el acento excesivamente en ésta se corre el riesgo de vaciar de contenido el carácter suficiente de las pensiones que declara el referido precepto constitucional.¹ A fin de cuentas, y como de forma elocuente se ha sostenido, si estimamos que la vertiente económica es la única que debe considerarse en este caso “lo que deberíamos hacer no es crear un Sistema de Seguridad Social, sino más bien un sistema de fondos de inversión” (Woodall, 2011, p. 185).

En segundo lugar, en línea con la reflexión anterior, creo también significativo advertir que, pese a los efectos sugerentes que puede tener el término “sostenibilidad”,² su configuración jurídica dista de ser un asunto cerrado, pues como en más de un caso se ha establecido se trata un concepto por momentos un tanto difuso, dado que bajo dicho término puede incluirse “cualquier tipo de mecanismo automático que vincula algún parámetro del sistema de pensiones a algún factor exógeno al propio sistema, bien sea de tipo demográfico o de tipo económico” (Devesa Carpio et al., 2012, p. 52). De hecho, si bien en su momento la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (art. 8) optó por establecer como variable exógena la esperanza de vida a partir de los 67 años,³ en otros países europeos se han manejado otras variables (Devesa

4

¹ Como ha señalado Ruesga Benito (2019, p. 184): “¿Qué hay detrás de las realidades y los proyectos [...] la pregunta es cuánto necesitamos gastarnos en pensiones suficientes, y ajustar ingresos a gastos, no cuánto ingresaremos por cotizaciones y ajustar gastos (pensiones) a ingresos. El objetivo es la suficiencia, con, en todo caso, equilibrio presupuestario, no la sostenibilidad con principio de capitalización (solo se paga con lo que se ingresa por cotizaciones).” En este sentido, y para la reflexión, dejo aquí constancia de las palabras del profesor Montoya Melgar (2019, p. 22), que en un artículo sobre el centenario de la primera pensión de jubilación, reconocida y regulada por nuestro ordenamiento jurídico – en virtud del Real Decreto-ley de 11 de marzo de 1919, sobre el régimen de intensificación del retiro obrero –, ha señalado que “durante hace más de cuarenta años estamos viendo cómo el sistema se mantiene, claro está que con los cambios y las adaptaciones precisos”, de tal manera que si “en épocas de máxima agitación social, se produjo el magno invento de la Seguridad Social, hay que pensar que las incertidumbres del presente encontrarán también las adecuadas vías de solución. En esta confianza – confianza, sobre todo en la sociedad a la que pertenecemos – hemos de contemplar el futuro.”

² En su segunda acepción, el *Diccionario de la RAE* (Real Academia Española, 2020) refiere como significado de la palabra “sostenible” lo siguiente: “Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener un largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.”

³ Planteamiento que ha tenido continuidad en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (art. 1), al identificar como variable de referencia la esperanza de vida, y como parámetro del sistema afectado la cuantía inicial de las pensiones (en este sentido, Monereo Pérez & Fernández Bernat, 2014, p. 101).

Carpio et al., 2012, p. 53), como el balance actuarial del sistema (Suecia),⁴ el crecimiento del PIB (Hungría),⁵ o la ratio cotizantes/pensionistas (Alemania).⁶ Asimismo, no es inocuo vincular parámetros del sistema de pensiones – como la edad de jubilación, los años exigidos para alcanzar el 100% de la pensión o la cuantía de la pensión – con la evolución de la esperanza de vida, que, por ejemplo, vincular la revalorización de las pensiones con determinadas variables económicas o demográficas (exógenas) como las señaladas, pues dependiendo de la vinculación que se establezca puede variar el colectivo fundamentalmente afectado por el modelo de sostenibilidad adoptado.⁷

En este último sentido, debo recordar que ya en su momento el Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones sugirió la posible ampliación de éste concepto mediante al inclusión de “otros factores como el nivel de empleo, la evolución del número de cotizantes en relación con los pensionistas, la evolución de la masa salarial sujeta a cotización y el nivel de pensiones, junto con otras variables macroeconómicas como puede ser la evolución del PIB potencial” (Parlamento Español, 2013, junio 7). Y que el propio Consejo Económico y Social, en su Dictamen 2/2011 del Anteproyecto de Ley de Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social, advirtió que en la futura concreción del factor de sostenibilidad cabría contemplar otras variables como la participación laboral, la evolución del empleo o la actividad económica.

En tercer lugar, pese a que el afán reformador del sistema de Seguridad Social ha abarcado múltiples aspectos, así como las distintas prestaciones del sistema, creo no equivocarme si afirmo que en estos cuarenta años ha sido la pensión de jubilación el principal objetivo de la acción reformista. Aspecto que tampoco ha de extrañar pues ésta tradicionalmente ha constituido, con diferencia, la parte más significativa del gasto en

⁴ En este caso la revalorización de las pensiones pasa por la consideración de un mecanismo que combina variables económicas y demográficas, y en concreto estima la relación existente entre activo (fondo nocional existente más valor actual actuarial de las futuras cotizaciones) y pasivo (valor actual actuarial de las futuras pensiones), de forma que si el valor obtenido es inferior a 1 se ajusta a la baja la revalorización de las pensiones, lo que no es el caso cuando el valor supera 1.

⁵ Si el PIB no supera el 3% la revalorización de las pensiones pasa a depender sólo del IPC.

⁶ Lógicamente a mayor ratio, mayor revalorización de los puntos – sistema de puntos – que determinan la revalorización de la pensión cada año.

⁷ Como señalan Devesa Carpio et al. (2012, p. 53): “El parámetro del sistema de pensiones que se utilice en la vinculación es relevante para determinar qué colectivo asume el riesgo del aumento en la esperanza de vida y, en su caso, el riesgo económico. En ausencia de ningún tipo de vinculación, bajo un sistema de reparto de prestación definida como el español, el colectivo que asume estos riesgos, al menos en teoría, es el de los cotizantes. Sin embargo, con este tipo de mecanismos los jubilados pasan a soportar una parte de estos riesgos, si el parámetro que se ajusta es el de la revalorización de las pensiones son todos los jubilados los que se verán afectados mientras que si es alguno del resto de parámetros sólo los futuros nuevos jubilados sufrirán el ajuste.”

pensiones.⁸ Lógicamente esta circunstancia ha condicionado el enfoque reformista que plantea el Pacto de Toledo, y, como no podía ser menos, ha afectado la toma de decisiones en materia de bases y periodos de cotización.

En cuarto lugar, y por lo que respecta a la cuestión demográfica, que combinada con la expectativa de vida, está en el origen de esta voluntad reformadora del régimen de las pensiones – de jubilación – que inspira la acción de la Unión Europea y de los distintos Estados miembro (Comisión Europea, 2012, febrero 16), al menos en los últimos años, conviene ser conscientes de que, pese al perfeccionamiento hoy día de las técnicas empleadas para la realización de proyecciones demográficas, éstas no arrojan unos resultados que puedan considerarse incontestables, lo cual nos sitúa ante un escenario de futuro que no puede estimarse completamente definido. Por ejemplo, si se compara las proyecciones demográficas de España, realizadas por el INE y la AIREF para todo el siglo, las mismas “ofrecen resultados muy distintos sobre todo en lo que se refiere a cambios en la población en edad de trabajar” (Conde-Ruiz & González, 2019, p. 13). Una diferencia que los estudiosos de la materia explican “por las distintas tasas de fecundidad (la AIREF supone que va a superar el 1,8 hijo por mujer en edad fértil) y por el diferente escenario de la inmigración (la AIREF supone un escenario mucho más generoso en cuanto a la entrada neta de inmigrantes)” (ibidem, p. 13). Añádase a ello que en estos momentos queda por conocer la incidencia que la pandemia por Covid pueda tener en este ámbito, cuando es una variable no controlable la aparición de futuras pandemias, fenómeno no descartado por un cada vez mayor número de epidemiólogos.

Hechas estas consideraciones previas, toca entrar a analizar las tres cuestiones que constituyen el objeto de este capítulo. Para ello, comenzaré por realizar una reflexión sobre el tratamiento que, en una perspectiva amplia, ha recibido la cuestión de las bases y periodos de cotización en las distintas versiones del Pacto de Toledo anteriores a 2020. Posteriormente, analizaré el contenido de la Recomendación núm. 5 del Pacto de Toledo (2020), para finalizar realizando una breve reflexión sobre el sentido de la reforma legal aprobada a finales de 2021, y que, en principio, podemos decir que responde a los principios

⁸ Según datos del Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones, publicados a finales de 2020, el montante que el Estado destinó a pensiones en este año fue de 9.985,26 millones de euros (un 2,31% más que el año anterior), de los cuales 7.168,76 millones de euros correspondían a las pensiones de jubilación – por tanto, más de dos tercios del total. Igualmente, a pagar las pensiones de viudedad se destinaron 1.716 millones de euros; 934,8 millones de euros para las prestaciones por incapacidad permanente; 134,4 millones para las prestaciones de orfandad; y 25,5 millones para las a favor de familiares. Asimismo, las cifras indican que las nuevas altas en pensiones de jubilación son un 6,17% más cuantiosas, y que el incremento del importe medio de la pensión de jubilación fue de un 2,34 % respecto al año 2019 (€ 1.170,20), en tanto en el caso de la pensión de viudedad fue de un 2,05 %. Finalmente, de enero a noviembre de 2020 se generaron 490.928 nuevas pensiones – un 6,4 % menos que en el mismo periodo de 2019 –, en tanto las pensiones que se dieron de baja fueron 478.434 – un 14,6 % más que el año anterior (algo habrá tenido que ver la pandemia de Covid-19).

pactados en sede parlamentaria, con ocasión de la segunda reforma del Pacto de Toledo, así como al Acuerdo alcanzado con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en ese mismo año (Gobierno de España, 2021, julio 1).

1. Aproximación a los antecedentes político-jurídicos de la renovación del Pacto de Toledo en 2020

El enfoque adecuado de las cuestiones que integran el objeto de este artículo requiere tener en consideración los antecedentes legislativos que constituyen las reformas de Seguridad Social que han precedido a los trabajos de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo en 2020.⁹ No obstante, por centrar el objeto de análisis, creo oportuno recordar en este momento cuál es el punto de partida en que la Comisión se sitúa cuando en 2020 ha formulado su Recomendación 5: partiendo de la base de que “el sistema público de español responde a una lógica esencialmente contributiva combinada con un marcado componente de solidaridad”, la Comisión afirma que “todas las reformas que se adopten en el futuro deberán mantener una combinación equilibrada entre contributividad, solidaridad y suficiencia, como señas de identidad del modelo”. La cuestión por tanto es qué se ha hecho hasta el momento para perfilar jurídicamente el modelo descrito, y cuáles son las claves de las reformas precedentes en relación con las bases y periodos de cotización.

Como en más de un caso se ha sostenido, el sistema de Seguridad Social que conoce la Comisión del Pacto de Toledo en 2020 es el resultado de un conjunto de reformas puntuales de determinados aspectos del sistema que, con carácter general, han pretendido dotar de viabilidad financiera al mismo, y que constituyen el antecedente del factor de sostenibilidad explicitado a partir de la reforma de 2013. Unas reformas que en cierta medida han supuesto la “de-construcción del modelo de Seguridad Social preexistente y su reconducción progresiva a esquemas minimalistas y asistenciales (Seguridad Social de mínimos)”, en lo que supone de alguna manera el abandono de las políticas públicas de bienestar social que tenían como objetivo básico la corrección de las desigualdades sociales (Salvador Pérez, 1998, p. 53).

Es a finales de los setenta cuando la fórmula institucional del Estado del bienestar comienza a dar signos de fatiga.¹⁰ Y es en la segunda parte de los ochenta cuando en España

⁹ Cuyo informe final, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020, fue publicado por el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), núm. 187, Serie D, de 27 de noviembre de 2020, pp. 4 y ss.

¹⁰ De hecho, ya en 1978, y en el marco de los conocidos como *Pactos de la Moncloa* (1977), el “Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía” (Pacto Económico), incluía entre sus directrices, por un lado el incremento de la aportación financiera del Estado, a fin de recuperar en 1978 el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, sin tener que recurrir a otro

se abre un crudo debate sobre el futuro de las pensiones, momento en el que la cuestión de la financiación del sistema, y su capacidad para mantener las cotas de gasto alcanzadas, emerge como el asunto central sobre el que pivota la supervivencia del sistema, quedando entre nosotros desde entonces. De esta época datan los conocidos cuestionamientos de Paul Durand sobre la financiación de la Seguridad Social (Durand, 1991, pp. 355-356): ¿cómo se reparte la carga de la Seguridad Social entre los diferentes elementos de la población?; ¿cómo se distribuye esa carga en el tiempo, entre las generaciones sucesivas?; ¿cuál debe ser el régimen de la cotización?; ¿cómo se asegura la gestión financiera de los fondos de la Seguridad Social? Será a mediados de los noventa cuando el seno del Congreso de los Diputados se extienda el convencimiento de que la reforma de la Seguridad Social, por su importancia social y política, bien merecía un consenso en torno a su reforma futura, que no expusiera la misma a los vaivenes de la política en su curso ordinario. Es ahí cuando surge la idea de alumbrar el conocido como Pacto de Toledo, en cuanto acuerdo político sobre el que construir las futuras reformas de la Seguridad Social. Veamos, por tanto, cuál ha sido el tratamiento, en el tiempo, de la adecuación de las bases y períodos de cotización.

1.1. El Pacto de Toledo (1995)

Del Pacto de Toledo originario,¹¹ me permito destacar en primer lugar, lo establecido en las Recomendaciones núm. 3 (Mejoras de las bases) y núm. 8 (Evolución de las cotizaciones). En el caso de la Recomendación núm. 3 se formula un planteamiento a dos niveles: a) por un lado se expresa la voluntad de que las bases de cotización coincidan con los salarios reales; b) por otro, se establece la necesidad de que se proceda a una aplicación gradual de un único tope de cotización para todas las categorías laborales. Por su parte, la Recomendación núm. 8, y contrariamente a lo que pudiera sugerir su denominación, finalmente asume el planteamiento realizado en su día, en el Libro Blanco de Delors, de utilizar las cotizaciones sociales, en concreto la reducción de su cuantía, “como elemento dinamizador del empleo”, eso sí, estimando que se trata de una medida que debe quedar condicionada “al

tipo de medidas, como préstamos o ventas patrimoniales, y, por otro, la reforma del sistema de cotizaciones, que se deseaba basar en los criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución, y respecto de la que básicamente aspiraba a establecer un modelo de cotización que atendiera a los niveles de renta de los cotizantes y que tomara como referente los salarios reales de los trabajadores. Sobre este planteamiento, el *Informe de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016-2020)* – p. 29 –, no puede evitar comentar, subrayando la cuestión en negrita, que: “Está claro, por tanto, que la aspiración de mantener el equilibrio financiero de las cuentas de la Seguridad Social no es nueva, sino que el por el contrario tiene ya muchos años y ha estado siempre plagada de dificultades que ninguna reforma ha logrado resolver de manera definitiva.”

¹¹ BOCG, núm. 134, de 12 de abril de 1995, pp. 15 a 18.

mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas”.

En cualquier caso, conviene recordar también que la Recomendación núm. 1 (Separación y clarificación de las fuentes de financiación) estableció como regla básica del sistema el que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa “básicamente de las cotizaciones sociales”, en tanto las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otros) “exclusivamente de la imposición general”. Que la Recomendación núm. 9 (Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema) abogó por la aplicación de una mayor proporcionalidad entre las prestaciones que se reciben y el esfuerzo de cotización realizado, apostando a estos efectos por el mantenimiento de un tope máximo de la prestación. Y que la Recomendación núm. 10 (Edad de jubilación) sugirió, en línea con las aplicación de políticas de prolongación de la vida activa, la conveniencia de “regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión”, si bien, y al mismo tiempo, se afirma la conveniencia de mantener la institución de la jubilación anticipada ligada a los contratos de relevo y de sustitución.

En relación con esta primera versión del Pacto de Toledo se ha llegado a señalar que el mismo es “fruto de un más que dudoso determinismo económico que tiene su origen en las políticas de ajuste neoliberales que se van imponiendo en la década de los ochenta”, de tal manera que, si bien el Pacto aboga por mantener el sistema de reparto como método de financiación, también puede considerarse como el punto de partida de un proceso de “transición hacia un modelo normativo de protección social más asistencialista y de perfiles asegurativos” (Monereo Pérez & Fernández Bernat, 2014, p. 60). Posiblemente una de las claves está en que de alguna manera se asume la idea de que la solidaridad, rasgo característico de la Seguridad Social, al menos como la misma se configuró originariamente en nuestro país, tiene dificultades para convivir con la contributividad, por lo que cuando el Pacto se afirma en ésta idea como uno de los rasgos que deben identificar al sistema hacia el futuro, la separación de fuentes parece una consecuencia inevitable (Alárcon Caracuel, 1998, p. 21); se deja por tanto la solidaridad para la vertiente no contributiva del sistema.¹²

En todo caso, y pese a la novedad, y buena noticia, que supuso el Pacto de Toledo de 1995, por su condición de pacto político que precisamente confirmaba la voluntad de las formaciones políticas de sustraer las decisiones en relación con el sistema de Seguridad Social

¹² Al respecto, en su momento Alarcón Caracuel (1998, p. 21) señaló que con esta operación legal “se ha decidido negativamente sobre la idea de solidaridad de generaciones futuras sin mucha justificación”.

a los avatares de la confrontación política diaria, lo cierto es que la reforma legal de 1997 dista de poder considerarse una reforma radical del sistema, no sólo porque básicamente se centra en reformar una sola de las prestaciones que constituyen su ámbito de protección, la jubilación – aunque también la reforma afecta, aunque con menor intensidad, a las prestaciones de incapacidad y supervivencia, y desempleo –,¹³ sino también y sobre todo porque se concentra en realizar reformas puntuales que, eso sí, pretenden subrayar la contributividad, proporcionalidad y equidad, como rasgos identificativos del sistema, al tiempo que apuntalar el equilibrio financiero del sistema. Claro que tampoco debe olvidarse que, analizada con detenimiento la reforma legal finalmente éste último, el equilibrio financiero, y en última instancia el interés en reducir la cuantía de las pensiones, parecen ser el verdadero motivo de la misma, al menos por lo que respecta a la pensión de jubilación (Salvador Pérez, 1998, pp. 55-59).

Destacables son de cualquier forma, y a los efectos que aquí interesan, medidas como la modificación del periodo de carencia cualificada – que pasa de dos años dentro de los últimos ocho años anteriores al hecho causante, a dos años dentro de los quince años anteriores –,¹⁴ lo que refuerza el carácter profesional y contributivo de la prestación, aunque finalmente la doctrina no terminó de ver su sentido (Alonso Olea & Tortuero Plaza, 1995, pp. 308-309), como no fuera como una reacción lógica a la ampliación del periodo a considerar para calcular la base reguladora de la pensión; la referida modificación del periodo a considerar para calcular la base reguladora de la pensión – que pasa de noventa y seis meses (ocho años), a ciento ochenta meses (quince años), si bien de forma progresiva –,¹⁵ que contribuye a apuntalar el equilibrio financiero del sistema, desde el momento en que reduce ordinariamente la cuantía de la pensión; la equiparación de la cuantía de las bases máximas de cotización por contingencias comunes de las distintas categorías profesionales con la cuantía del tope máximo de la base de cotización prevista a su vez para todas la categorías profesionales y contingencias, y que mereció la opinión favorable de juristas y distintos operadores jurídicos al permitir superar el desfase en el esfuerzo contributivo en el que

¹³ La racionalización y consolidación del sistema, no obstante, también alcanzó a estas prestaciones. Así en el caso de la incapacidad temporal, las dificultades para controlar el fraude, entre otras razones, llevaron a una reducción de la cuantía y duración de la prestación. Por su parte, en el caso del desempleo, la reducción de la cuantía de la prestación se acompañó de un endurecimiento de los requisitos de acceso a la misma.

¹⁴ Art. 4 de la Ley 24/1997. Como ha señalado Salvador Pérez (1998, p. 61), es ésta, y no la cotización genérica, que continúa fijada en los quince años, la que se modifica, y con ello, y si consideramos la redacción del referido art. 4, lo que hace la ley es acoger la conocida doctrina jurisprudencial del “paréntesis”, para salvar el acceso a la pensión de jubilación de que quienes en su momento incurran en situación de no alta, o estén en situación de alta o asimilada sin obligación de cotizar.

¹⁵ Art. 5 de la Ley 24/1997.

incurrían algunos colectivos al coincidir salarios y base de cotización;¹⁶ o la adaptación de la escala de tipos de cotización aplicables – medida por cierto acordada con los agentes sociales pero no contenida en el acuerdo político –, que se modifica por primera vez desde 1963, y que busca básicamente limitar el acceso a la jubilación anticipada mediante la acreditación de cortas carreras de cotización, reduciendo para ello el porcentaje aplicable entre uno y diez puntos en el primer tramo de la escala,¹⁷ aunque se consideró discutible en su momento que con esta reforma legal se consiguiera ello totalmente.

Por otra parte, también debe de ponerse en valor la separación de las fuentes de financiación, así como la introducción por primera vez en nuestro ordenamiento de la figura de la jubilación diferida, en cuanto fórmula legal que promueve la prolongación de la vida activa de los trabajadores más allá de la edad ordinaria de jubilación. En el primer caso, la separación se contempla nuevamente en forma progresiva, situando en 2000 el horizonte en que la misma debía ser plenamente efectiva. La importancia de la medida a los efectos que interesan en este capítulo son evidentes desde el momento en que la separación de fuentes sitúa a la cotización ante su propia hora de la verdad: la idea, por tanto, es que, en adelante, el sistema no otorgue prestaciones más allá de las posibilidades que permite el modelo contributivo instalado; se impregna el sistema, en última instancia, de la lógica propia del seguro privado – tanto aportas, tanto recibes –, o como gráficamente se ha señalado “se defiende explícitamente la sustitución de un sistema de reparto por otro de capitalización”, desdibujándose con ello el principio de solidaridad que históricamente caracterizaba a nuestra Seguridad Social (Monereo Pérez & Fernández Bernat, 2014).

En cuanto a la jubilación diferida,¹⁸ aunque la ley inicialmente formuló la cuestión en unos términos un tanto oscuros, se trata de una medida que, sin alterar la edad ordinaria de jubilación – que se modificará más adelante como sabemos –, reconoce la incidencia que sobre el equilibrio financiero del sistema tiene el incremento de la esperanza de vida de la población española. Ya entonces la ley apuntaba a que el Gobierno podría otorgar desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales como técnica para promover la permanencia en activo del trabajador más allá de la edad ordinaria de jubilación (65 años). Y ya entonces se sugería la compatibilidad de la pensión con el trabajo, con “suspensión proporcional al percibo de la pensión”, lo que también aventuraba una reducción proporcional

¹⁶ En este sentido Blasco Lahoz (1997, p. 36), quien recuerda la opinión favorable a esta medida, que por cierto integraba la Recomendación núm. 3 del Pacto de Toledo, por parte del Consejo Económico y Social. En todo caso el art. 3 de la Ley 24/1997 contemplaba una aproximación progresiva de las cuantías con el objetivo de que en 2002 se alcanzara la equiparación de importes de las bases máximas de cotización de los indicados grupos, con la cuantía del tope máximo.

¹⁷ Véase el art. 5 del Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre.

¹⁸ Art. 12 de la Ley 24/1997.

de la cuantía de la pensión acorde con los ingresos recibidos por el trabajo (lo que en España hoy día se identifica como jubilación activa, y que conceptualmente es distinta de la jubilación diferida mencionada anteriormente).¹⁹

Se formulaba jurídicamente así nuevos planteamientos jurídicos que, al tiempo que pretendían un ahorro de costes, buscaban generar ingresos adicionales derivados de las cotizaciones efectuadas durante el tiempo de prolongación de la vida activa, lo cual tuvo una proyección posterior en el Acuerdo para la mejora del sistema de protección social suscrito, en abril de 2001, por el Gobierno y las organizaciones sindicales y patronales más representativas – excepto el sindicato UGT –, antecedente y origen del Real Decreto-ley 16/2001, de 31 de diciembre de 2001, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, al que sucedió posteriormente la Ley 35/2002, de 12 de junio, medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. En todo caso, se trataba de una decisión legislativa que no se presentaba en forma aislada, pues al tiempo que se regulaba la misma se continuaba amparando tanto la jubilación anticipada, como la pre-jubilación – recordemos, la extinción de contratos producida entorno a los 55 años, o incluso menos, que se traduce en el abandono del mercado de trabajo –, de ahí que las leyes referidas usen el término jubilación flexible. En definitiva, se visualiza en este caso ya la tensión entre el interés gubernativo por promover el incremento la edad de media de jubilación real y la voluntad de las organizaciones sindicales de apoyar el acceso a la jubilación a edades tempranas, en cuanto conquista de los trabajadores.

1.2. La renovación del Pacto de Toledo (2003)

2003 es el año en que el Pacto de Toledo conoció su primera evaluación, y con ello la primera reformulación de sus Recomendaciones.²⁰ Se trata de un momento al que antecede una etapa de desencuentro entre el Gobierno y las organizaciones sindicales que desembocó en una huelga general en cuyo origen está precisamente la reforma del régimen del desempleo, centrada en dar continuidad a la política iniciada tiempo atrás de endurecimiento de los requisitos de acceso al nivel contributivo de la prestación, al tiempo que se extendía el campo de acción del nivel asistencial, vía renta mínima de inserción. En cualquier caso, y como en su momento se apuntó, esta renovación del Pacto no registra la intensidad, ni el vigor, de la versión originaria, de forma que su elemento más noticioso radica en la renovación del compromiso que apuesta por el consenso político y el diálogo social como factores centrales en la construcción futura del sistema público de protección social.

¹⁹ No obstante, esta medida no fue desarrollada jurídicamente en los primeros años, y no será hasta 2001 cuando se retome la idea de su implementación efectiva.

²⁰ BOCG, núm. 596, de 2 de octubre de 2003, pp. 42 a 47.

En materia de cotización, y estimando que el objetivo fijado en 1995 de establecer un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales se había alcanzado, la Comisión considera conveniente se estudie la forma en que podría procederse a la aproximación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, en particular de aquellos regímenes en los que la cotización mayoritaria continúa realizándose sobre bases mínimas (Recomendación núm. 5). Este planteamiento supone un cierto paso atrás respecto de lo establecido en la primera versión del Pacto de Toledo,²¹ toda vez que en aquella ocasión la aproximación se planteaba como un objetivo casi se podría decir irrenunciable, y sin embargo 8 años más tarde, en 2003, aparecen de forma clara las dudas y titubeos existentes en esta materia y que, a día de hoy, continúan manifestándose, por ejemplo, en el caso del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos – donde se continúa discutiendo sobre la conveniencia o no de cotizar por los ingresos realmente percibidos. En cualquier caso, la Comisión sí expresa su deseo de que se agilicen los trabajos para “establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes”, al tiempo que se impulsa la labor de simplificación de los regímenes especiales de la Seguridad Social – en la que por cierto se sigue hoy día operando, bien es verdad que con resultados en este caso más tangibles –, de forma que en el futuro queden dos grandes regímenes: uno que encuadre a los trabajadores por cuenta ajena, y otro para los trabajadores por cuenta propia (Recomendación núm. 4), lo que indudablemente a medio plazo tendrá una repercusión sobre la forma en que cotizan los trabajadores de ciertos regímenes (cotización por bases mínimas).

Asimismo, y asumido por la Comisión del Pacto de que en aquellas fechas la proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización distaba de ser la adecuada – algo que por otra parte continúa hoy día siendo un objetivo con recorrido –, la Recomendación núm. 10 (Sobre el carácter contributivo del sistema) invoca en esta ocasión la necesidad de que el reforzamiento del principio de contributividad se realice de manera gradual, y sin olvidar la adecuada atenuación que se derive de la consideración de los criterios de solidaridad que tradicionalmente han inspirado el sistema de Seguridad Social español. Esa invocación a la solidaridad que, al menos en la versión del Pacto de 1995 no se formulaba en estos términos, llevó a la comisión parlamentaria que elaboró el informe de renovación de este Pacto político, a sostener no sólo la importancia de que el refuerzo del principio de contributividad se compatibilice con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión – esto último sí formulado por el Pacto en su versión de 1995 –, sino también la necesidad de que

²¹ En este sentido, Barrios Badour, G.L.: “La “revisión” del Pacto...”, op. cit., p. 155, que ya entonces apuntaba que “si lo realmente pretendido es alcanzar dicha equiparación, se echa de menos un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de liberar, en un futuro más o menos próximo, siquiera sea con carácter voluntario, los topes máximos de cotización”.

se mantenga el principio de cuantías mínimas para las distintas modalidades de pensión,²² en cuanto precisamente expresión del principio de solidaridad. Se produce, por tanto, una necesaria, y oportuna, matización del referido principio de contributividad tal y como el mismo se formuló en 1995, y cuya manifestación más evidente es el establecimiento de una nueva Recomendación, la núm. 13, dedicada precisamente a glosar la importancia de la solidaridad y la garantía de la suficiencia de las prestaciones en el diseño futuro de la Seguridad Social, de tal manera que, en relación con este último aspecto, se afirma la importancia de seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo, con independencia de la reafirmación en el principio general de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Por otra parte, y por lo que respecta a la separación y clarificación de las fuentes de financiación (Recomendación núm. 1), en esta reedición del pacto político, y una vez la Comisión parlamentaria considera constatado que se ha producido la clarificación de las distintas fuentes de financiación, se realizan dos consideraciones que son de interés a los efectos de este análisis: a) por un lado, reiterando una vez más el mantra de que “la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa básicamente de las cotizaciones sociales”, la Comisión insiste en la necesidad de que, cuando se hagan las previsiones sobre la probable evolución del gasto en pensiones, en la mismas se incluya el tipo de cotización preciso para financiar dicho gasto, al tiempo de que, con ocasión de la adopción de medidas reguladoras del sistema de pensiones, se preste especial atención a la forma en que éstas inciden sobre el “tipo de cotización de equilibrio”; b) por otro, y en relación a las actuaciones que se desarrollen en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación, o de ayudas a ciertos sectores productivos, se advierte que debe ser la fiscalidad general la que haga frente a las posibles distorsiones que las correspondientes medidas adoptadas puedan generar sobre el normal equilibrio del sistema, de manera que no sean las cotizaciones las contribuciones que deban acudir a equilibrar el sistema.

Es con ocasión de esta renovación cuando la Comisión del Pacto estima oportuno subrayar la importancia de la utilización de las bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social como técnica para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades de acceso, o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél – con mención expresa para el colectivo de las mujeres – (Recomendación núm. 6). Al tiempo que se demanda “una política adecuada de cotización” que apoye la prolongación voluntaria de la vida laboral, en aras de la cual se reclama también

²² Esta medida se considera importante a la hora de asegurar, a las personas de edad avanzada, un nivel de vida digno.

una continuación en los esfuerzos por limitar el recurso a las prejubilaciones y la desincentivación del abandono prematuro de la vida laboral.

Como sabemos, en concreto las políticas de bonificaciones y exoneraciones de las cotizaciones son una cuestión polémica, sobre la que se debate todavía en nuestros días, no sólo por su efectividad – discutida y discutible –, sino también por los efectos que la misma puede tener sobre la financiación de la Seguridad Social. Por ello, no extraña que la propia Comisión, al tiempo que realizaba la Recomendación, en los términos expuestos, advirtiera que dichas políticas deberían condicionarse “al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas” – a tales efectos, la Recomendación núm. 1 insistiera específicamente en que es la fiscalidad general, y no la cotización, “quien debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo” –, y de que las mismas consideren fundamentalmente el estímulo al empleo estable e indefinido, no así al empleo temporal – respecto del que dichos estímulos adquieren la condición de excepcionalidad. Se condicionaba por tanto la entidad de este tipo de políticas a las disponibilidades financieras del sistema, al tiempo que se pretendía acotar su alcance al ámbito de la contratación indefinida.

La transposición legislativa de estas recomendaciones al ámbito del Derecho de la Seguridad Social vino fundamentalmente de la mano de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que a su vez tiene su origen en el Acuerdo de 13 de julio de 2006 sobre medidas en materia de Seguridad Social, firmado por el Gobierno y las principales organizaciones sociales, y cuyo contenido toma como referencia las Recomendaciones del Pacto de Toledo reeditadas en 2003. En cualquier caso, y como ocurrió con la primera edición del Pacto, la elevación a rango de ley de las Recomendaciones tuvo un carácter selectivo, si bien se insistió sobre todo, una vez más, en la potenciación del equilibrio financiero y la introducción de nuevos elementos de racionalización del sistema de Seguridad Social, pudiendo destacarse, a los efectos que nos ocupa, las siguientes novedades legislativas (partiendo de la base de que se subraya, una vez más, en la importancia de la separación de las fuentes de financiación, y los principios de equidad y contributividad):

a) En materia de incapacidad permanente: se flexibiliza el periodo mínimo de cotización exigido a los trabajadores más jóvenes para acceder a la prestación, al tiempo que la determinación de su cuantía se calcula en función de los años cotizados previamente.

b) Por lo que respecta a la jubilación, y a efectos de mejorar la correlación entre lo cotizado y la prestación que se recibe, se ordena el cómputo sólo de los días efectivos de cotización, y no los correspondientes a las pagas extraordinarias.

Igualmente, se continúan adoptando medidas en materia de jubilación a edad reducida, donde se contempla la aplicación de coeficientes reductores en relación con nuevas categorías de trabajadores; en materia de prolongación de la vida laboral más allá de la edad de jubilación ordinaria, contemplándose tanto la percepción por el trabajador de una cantidad a tanto alzado, como el reconocimiento de un porcentaje adicional sobre la base reguladora de la pensión, cuando no se alcanza la cuantía máxima de la misma; en relación con la cotización por la contingencia de jubilación de los mayores de 52 años que perciban el subsidio por desempleo, se fija una base más alta de cotización; al tiempo que se reajusta también, en términos más restrictivos, la jubilación parcial, de manera que en adelante para acceder a la misma se requiere haber cumplido los 61 años, una mayor antigüedad en la empresa (6 años), y acreditar un período de cotización de 30 años.

1.3. La reforma del Pacto de Toledo (2011)

La versión del Pacto de Toledo de 2011 supone la continuación, con alguna excepción, del consenso generado en torno a la reforma de la Seguridad Social en 2007.²³ De hecho, con fecha 25 de enero de 2011 vio la luz el nuevo texto de este pacto político, y casi de forma inmediata, el 2 de febrero de 2011 el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito, como en otras ocasiones por el Gobierno con las principales organizaciones sociales, consolidándose con ello una práctica sumamente recomendable de retroalimentación de los ámbitos político y sindical/patronal en la reforma consensuada del sistema de Seguridad Social.

Desde una perspectiva formal, esta nueva edición del Pacto, a la vista de la versión que conocemos en 2020, inicia un periodo de estabilización de las recomendaciones, que arranca con una reformulación de la estructura y contenidos conocidos del Pacto político, de ahí que más que de una renovación, o puesta al día de sus principales planteamientos, deba afirmarse que estamos ante una efectiva reforma. Si en la versión de 2003 la Comisión del Pacto optó por romper con la estructura original del mismo, introduciendo nuevas recomendaciones – las “Recomendaciones adicionales” –, y reformulando las existentes – que pasaron de quince a catorce –, en 2011 se opta por establecer un único conjunto de recomendaciones, cuyo número e identidad se mantienen en 2020, al menos a grandes rasgos, decisión que apunta a la conveniencia e interés de sostener el enfoque programático establecido por la Comisión a lo largo del tiempo.

²³ El informe y sus recomendaciones pueden consultarse en el BOCG, núm. 513, Serie D, de 31 de enero de 2011, pp. 2 y ss. En esta ocasión la unanimidad no se alcanzó al votar en contra el principal partido de la oposición (PP), junto con CiU y otros partidos de izquierda, de tal manera que el principal motivo de rechazo fue la pretensión plasmada en el Pacto de elevar progresivamente la edad de jubilación hasta los 67 años.

Así, y a los efectos que aquí interesan, la versión de 2011 incluye por primera vez una Recomendación, la núm. 5, cuyo encabezamiento reza de la siguiente manera: "Adecuación de las bases y períodos de cotización". Y la misma parte de la constatación de un fracaso relativo, transcurridos ya unos años, en lo que viene siendo una de las máximas del proceso reformador que arrancó con esta serie de reediciones del Pacto: el ajuste de la relación entre los salarios reales y las bases de cotización.²⁴ En este sentido, la Comisión en 2011 considera necesario ajustar, con más precisión de lo hecho hasta el momento, la relación existente entre el salario real y las bases de cotización, y para ello apuesta por una fórmula concreta: incremento del tope máximo de cotización y de la pensión máxima, lo que, a su juicio, permitiría "garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones". Asimismo, plantea que el cálculo de la pensión se realice teniendo en cuenta "los periodos de cotización real", si bien admite el que, en determinados casos, el procedimiento de cálculo sea distinto "en orden a añadir o minorar los periodos o bases de cálculo". Por otra parte, establece igualmente la necesidad de plantear "una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del Sistema", de forma que se homogeneice el método de cálculo de las distintas prestaciones.

En todo caso, se asume que la adopción de medidas legales para cumplir los dos objetivos principales marcados en este caso (adecuada correlación entre salarios, cotizaciones y prestaciones / establecimiento de una fórmula que homogeneice la determinación de la base reguladora en relación con las distintas prestaciones) deberá de tener un carácter gradual. E igualmente que la mejora de la referida correlación entre el salario real y las bases de cotización debe ir en paralelo con la mejora de las prestaciones que se perciben,²⁵ lo que en este último caso apunta a la necesidad de plantearse una elevación de la calidad de la protección conferida, idea que no deja de ser un tanto sorprendente vista la histórica tendencia de la Comisión del Pacto de Toledo a rebajar los niveles prestacionales para garantizar la supervivencia del sistema.

²⁴ En todo caso, la primera novedad en este terreno es que en 2011 el ajuste de la relación "salarios reales / bases de cotización", que era un objetivo marcado como tal en la versión original del Pacto de Toledo de 1995, se retoma, abandonando las dudas que se adivinaban en la versión de 2003, cuando se habla de estudiar la forma en que podría producirse la referida aproximación entre ambos conceptos.

²⁵ Téngase en cuenta que la Recomendación núm. 2 diferencia por primera vez la revalorización anual de las pensiones de cualquier otra acción encaminada a aumentar el poder económico de las pensiones. En tanto la primera es "el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones", la segunda implica no una conservación del poder adquisitivo – pues en eso consiste la revalorización –, sino un incremento neto del poder adquisitivo. En este sentido, considera la Comisión parlamentaria que, la sostenibilidad del sistema demanda que, mientras las revalorizaciones "sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social", cualquier incremento del poder adquisitivo – lo describe gráficamente como "toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiere adoptarse)" – "sea sufragada con cargo a otros recursos financieros", lo que no necesariamente descarta, a priori, que se financie, por ejemplo, mediante una subida de cotizaciones.

De cualquiera de las maneras, conviene recordar que ésta nueva versión del Pacto de Toledo siempre será recordada por ser la que imprimió un impulso definitivo a la elevación de la edad ordinaria de jubilación (Recomendación núm.12), y la que está en el origen de la intensificación de la contributividad del sistema,²⁶ básicamente mediante el incremento significativo de los años cotizados exigidos para acceder a la pensión en su totalidad (Recomendación núm. 11), y que, al menos un sector de la doctrina, y en gran medida razón no les faltaba, ha calificado como meros “instrumentos penalizadores que provocan una reducción generalizada y drástica de las pensiones, en un país con un alto nivel de cobertura y con un bajo nivel de protección” (Tortuero Plaza, 2012, p. 70). De hecho, el Pacto, en su Recomendación núm. 12, refiere que “es oportuna la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella”. Esa relevancia de la carrera de cotización, y la instauración de una lógica más propia del seguro privado, está también tras la idea plasmada en el propio informe de que, en aras a incentivar la prolongación de la vida activa de los trabajadores, y una vez alcanzada la pensión máxima establecida, “el incremento mensual de la pensión será proporcional al porcentaje adicional de cotizaciones efectuadas, una vez alcanzada la pensión máxima” (Recomendación núm. 12).

Igualmente, también será recordada por ser la edición en la que se advirtió que, realizada la clarificación de fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, quedaba pendiente la efectiva separación de las fuentes de financiación – cuestión sobre la que veremos volverá la edición de 2020 – (Recomendación núm. 1), señalándose de forma específica como tarea pendiente el establecer legalmente la asunción con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de los complementos a mínimos, dado su carácter no contributivo, y poniendo con ello fin a la práctica existente hasta el momento, por la que el lado contributivo del sistema financiaba tales complementos.

De nuevo en esta ocasión la traslación legislativa de las Recomendaciones se producirá en términos un tanto particulares, pues no todas van a tener el mismo reflejo en las posteriores normas legales.²⁷ De hecho, parece claro que la cuestión demográfica –

²⁶ En todo caso, esta edición del Pacto es aquella en la que se incluye una Recomendación 0, en la que precisamente se afirma que la Comisión “defiende el mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad”. De alguna manera esta Recomendación, al igual que la referida a la “Solidaridad y garantía de suficiencia” (Recomendación núm. 15) intentan compensar las manifestaciones en favor de la importancia del reforzamiento del principio de contributividad. La cuestión es que, pese a ello, ésta último, como se venía proponiendo desde años atrás parece tener mayor peso en las reformas propuestas que otros principios como los referidos.

²⁷ Esta traslación selectiva a la ley también ha ocurrido con determinados aspectos del Acuerdo Social y Económico de 2011 que constituye la antesala de la Ley 27/2011. Así, por ejemplo, fuera de esta ley quedó todo lo relativo a las políticas de empleo de los trabajadores de edad avanzada. De tal

envejecimiento de la población, baja natalidad e incremento significativo de la expectativa de vida –, y los crónicos problemas de empleo de España – especialmente agudos en ese momento –, marcaron finalmente la acción legislativa, y determinaron que el poder legislativo, y previamente los agentes sociales, concentraran sus esfuerzos en la reforma del régimen de la jubilación,²⁸ en un contexto además de fuerte presión de la Unión Europea que entonces – crisis económica de la eurozona –, como ahora en 2021 – crisis económica originada por la pandemia de Covid-19 –, demandaba un saneamiento y fortalecimiento de los fundamentos financieros de la Seguridad Social española.²⁹

De la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social,³⁰ primera norma que elevó a rango de Ley la reedición del Pacto de Toledo, lo que puede decirse en este momento es que fue una ley que introdujo cambios significativos, tanto en el acceso a la pensión de jubilación, como en la cotización que soporta financieramente su modalidad contributiva, que evidentemente implicaron una mayor exigencia a la hora de obtener el beneficio de la prestación correspondiente.³¹ Así, si bien se mantienen los tipos de cotización – pese a la presión patronal para su reforma a efectos de aliviar su incidencia sobre las empresas –, ésta es la ley que consagró el incremento paulatino de la edad de jubilación, hasta alcanzar los 67 años en 2027; la que incrementó la exigencia en relación con el número de años cotizados para tener acceso al cien por cien de la prestación de jubilación, exigiendo al menos 37 años – antes 35 años –; la que profundizó en la limitación del acceso a la pensión de jubilación anticipada, ampliando, de nuevo en forma progresiva, la exigencia del periodo que se utiliza para calcular la base reguladora de la pensión, que pasó de los quince a los veinticinco años; la que elevó el número de años cotizados a considerar para establecer la base reguladora de la pensión, que pasó, de nuevo de forma progresiva, de

manera que será el Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, la que posibilitó jurídicamente el que los trabajadores que han accedido a la jubilación al alcanzar la edad prevista en la ley, y cuenten con largas carreras de cotización, puedan compatibilizar el empleo a tiempo completo o parcial con el cobro del 50% de la pensión, estableciéndose paralelamente unas obligaciones reducidas de cotización en ese caso.

²⁸ No obstante, la ley también incluye novedades en relación con otras prestaciones, como la de incapacidad permanente, respecto de la que se modifica la fórmula de cálculo de la base reguladora de la pensión para adecuar la misma a las nuevas reglas de cálculo de la pensión de jubilación.

²⁹ Véase López Cumbre (2012, pp. 2 y ss), quien llega a calificar la Ley 27/2011 de “legislación social negociada impuesta”. Como entre otros han señalado Monereo Pérez y Fernández Bernat (2014, p. 69), la Unión Europea demandó a nuestro país en ese momento una acción legislativa que operara en tres direcciones: endurecimiento de las condiciones de acceso a la pensión de jubilación; reducción significativa de la cuantía de la pensión; y fomento de la protección social privada – como alternativa a las consecuencias derivadas de las dos medidas antes referidas.

³⁰ BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011, pp. 87495 y ss.

³¹ En todo caso, y en una práctica que no es nueva, la reforma legal no se contempla que tenga una eficacia inmediata, sino que sus efectos se difieren al 1 de enero de 2013.

quince a veinticinco años; o la que elevó, también de forma progresiva, la base de cotización de los trabajadores autónomos para que la misma se aproxime a la media de los trabajadores por cuenta ajena.

En definitiva, esta ley constituye el primer paso de lo que, con cierta razón, se ha considerado como una operación destinada a la construcción de un nuevo sistema de pensiones (Monereo Pérez, 2011, pp. 3 y ss),³² donde la contención del gasto en pensiones se erige en la gran razón de la reforma. El segundo paso, en este sentido, lo constituye la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.³³ El origen de esta norma está precisamente en la de 2011, pues es en esta última donde se introdujo por primera vez el denominado “factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social” (art. 8), y que de modo muy genérico remitía a la idea de que “con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 7 años en 2027”, de tal manera que las revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando para ello las previsiones de los organismos oficiales competentes. Como en algún caso se ha señalado (Monereo Pérez & Fernández Bernat, 2014, p. 80), la introducción del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización supone un salto cualitativo en la acción reformadora del sistema de Seguridad Social, desde el momento en que se trata de medidas de una naturaleza muy distinta a las adoptadas hasta la fecha, y que vinculan de forma mucho más estrecha los parámetros del sistema a las tendencias demográficas y la evolución de la situación económica general.³⁴

³² Sin embargo, su eficacia ha sido cuestionada, en primer lugar porque, pese a todo, no se trata de una reforma sistemática y en profundidad del sistema, sino de carácter puntual, bien es verdad que en algunos casos con pretensiones de ser bastante incisiva; en segundo lugar, por el largo periodo transitorio de aplicación que contempla, que impide un efecto inmediato (en este sentido, Desdentado Daroca, 2019, pp. 652-653).

³³ BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013, pp. 105137 y ss. En todo caso, y para una perspectiva más completa, téngase en cuenta que los Reales Decretos-ley 20/2012 y 5/2013 también albergan distintas disposiciones legales orientadas a la reducción del gasto en el ámbito de la Seguridad Social. Igualmente que la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, realizó una reforma limitada del correspondiente Régimen especial, en el que sin asumir una reforma en profundidad del mismo, sino puntual, alivió la presión contributiva de este régimen mediante el establecimiento de un conjunto de bonificaciones y reducciones de cuotas, a la espera de una reforma más integral que, a día de hoy, todavía no se ha producido, pese a existir una Comisión parlamentaria designada para ello desde 2017.

³⁴ En este sentido, el art. 1 de la Ley 23/2013 define el factor de sostenibilidad “como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares

Sobre este factor dos consideraciones cabe realizar: por un lado, se trata de un mecanismo jurídico del que nada se dice en la versión del Pacto de Toledo de 2011, si bien el mismo puede considerarse una consecuencia de la preocupación que destila el informe parlamentario por las proyecciones demográficas formuladas en el caso de España; por otro, se trata de un planteamiento legal que, además de generar ríos de tinta, ha suscitado un muy notable rechazo, hasta el punto de que, como es sabido, si bien la norma, en este caso la Ley de 2011, contemplaba su entrada en vigor para el año 2027,³⁵ la Ley de 2013 adelantó su aplicación a 2019, para finalmente, y como conviene anticipar en este momento, ser derogado por la Ley 21/2021 (mediante la eliminación de los arts. 210.1 y 211 LGSS). En todo caso, conviene no olvidar que el referido factor sólo se aplica a las pensiones de jubilación, y que la idea básica es que, si la esperanza de vida en el momento en que se solicita la pensión ha aumentado en relación con el quinquenio anterior, la cuantía de la pensión inicial se reduce; sin embargo, si aquella ha disminuido, la pensión inicial sufrirá un incremento (Desdentado Daroca, 2019, p. 653). Como se puede constatar este mecanismo jurídico no tiene una incidencia directa sobre la cotización realizada, pero sí sobre los costes que genera la prestación concedida, por lo que finalmente termina incidiendo sobre el diseño contributivo del sistema. Recuérdesse en este sentido que el Pacto de Toledo, en su versión de 2011, afirmó que resultaba conveniente “avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador”: en la medida en que la esperanza de vida crezca, se corrige la cuantía de la pensión, precisamente para intentar salvar la adecuación (correlación) entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado.³⁶ La cuestión es que, como se ha señalado en algún caso,³⁷ la lógica establecida es más propia del ámbito mercantil, pero ajena

condiciones en momentos temporales diferentes”. Para su cálculo, el art. 3 establece que “se tendrán en cuenta: a) Las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social; b) La edad de 67 años como edad de referencia”.

³⁵ Como se ha señalado en algún caso (Suárez Corujo, 2013, p. 19), la elección de la fecha no es casual, pues, conforme a la norma originaria, la primera revisión debería tener lugar en 2032, año en el que se estima que crecimiento notable del gasto en pensiones será una realidad como consecuencia de la jubilación de los que integran la generación conocida como “baby boomers”.

³⁶ Como ha señalado Desdentado Bonete (2013, p. 227), si bien los expertos que en su día hicieron cálculos sobre la incidencia efectiva de la aplicación del conocido como “factor de equidad intergeneracional” – antecedente del factor de sostenibilidad – estimaron que el mismo se traduciría en una reducción media de la pensión del 5% en 10 años (0,5 % en un año por tanto), lo cual le llevó a concluir que “es poco probable que implique una caída de la pensión en términos reales”, dado que “se disfrutará más tiempo”, lo cierto es que dicha perspectiva se establece en términos de capitalización, de forma que, finalmente, la consecuencia es que la pensión será menor, aunque es cierto que la expectativa es que se disfrute más tiempo. Véase el *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones* (Parlamento Español, 2013, junio 7).

³⁷ Desdentado Bonete (2013, p. 229), quien precisamente recuerda que, contrariamente a lo que parece sugerirse, “una vida más larga genera más necesidades, no menos”, y que todavía no se ha dado una razón creíble de por qué el factor se aplica a las pensiones de jubilación, pero no a las de incapacidad permanente o viudedad.

a las técnicas de protección social, por la que una situación de necesidad debe protegerse de forma suficiente mientras dure la misma – a veces parece olvidarse el tenor del art. 50 CE.

En cuanto al índice de revalorización, y por contraposición al factor de sostenibilidad, se trata de un mecanismo de actualización de la cuantía de la pensión que se aplica a todas las pensiones, y que da respuesta a la pretensión expresada por la versión del Pacto de Toledo de 2011 de estudiar la utilización de otros índices de revalorización alternativos a los criterios manejados hasta entonces por el legislador.³⁸ Con independencia de su complejidad técnica, lo cierto es que el presente es un automatismo matemático que sustituye la decisión que periódicamente debería tomar el Gobierno de turno, en el que, si bien se garantiza un suelo mínimo de revalorización de las pensiones del 0,25%, y se fija un techo máximo del IPC + 0,50% , la experiencia enseña que en un escenario como el de los últimos años donde los ingresos son inferiores a los gastos, las pensiones estarán largo tiempo abonadas a una suerte de semi-congelación desde el momento en que la revalorización es sólo del 0,25%, que en términos de poder adquisitivo significa que “la pensión que percibirá el jubilado será menor con el paso del tiempo” (Conde-Ruiz, 2013, p. 15). Sin embargo, y como ocurrió con el factor de sostenibilidad, el índice de revalorización se suspendió tras la polémica que generó su puesta en marcha,³⁹ de forma que desde 2019 la revalorización de las pensiones se fija con arreglo al valor medio de la tasa de variación interanual del índice de precios de consumo (IPC).⁴⁰

En última instancia, y con carácter general, puede decirse que las reformas de estos últimos años si a algo han contribuido es a apuntalar la sostenibilidad del sistema.⁴¹ Pero sigue quedando pendiente la cuestión de cómo garantizar la suficiencia. Si asumimos que el régimen vigente de cotización no alcanza para ello, parece claro que toca preguntarse por las alternativas que podrían plantearse a la hora de mejorar la financiación del sistema. De

³⁸ Pese a la complejidad técnica de la fórmula establecida, la misma tiene en cuenta elementos como los ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social, el número de pensiones contributivas, el efecto de sustitución – expresivo de la correlación entre las altas y bajas de las pensiones –, y el número de pensiones (Desdentado Bonete, 2013, p. 228).

³⁹ Así, por ejemplo, se consideró que el mismo atentaba gravemente contra la suficiencia de las pensiones vistos sus efectos prácticos (Suárez Corujo, 2018, p. 11).

⁴⁰ En 2021 se ha fijado la revalorización en el 0,9%, mismo incremento que en 2020, pero inferior al establecido en 2019, que fue del 1,6%. Sin embargo, en 2022 el Real Decreto 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022, ha establecido que la revalorización sea del 2,5%, si bien en el caso de las pensiones no contributivas el incremento será del 3%.

⁴¹ Como gráficamente ha señalado Conde-Ruiz (2013, p. 15), creaciones como “el IRP [Índice de Revalorización de las Pensiones] sólo obliga a llevar políticas responsables, sujetas a una restricción presupuestaria intertemporal que lo único que impide es pagar pensiones en el presente mediante la deuda que soportarán las generaciones futuras, demorando así ajustes necesarios que, al no realizarse a su debido tiempo, terminarían siendo en el futuro más intensos e injustos.”

hecho, éste era uno de los retos que estaban sobre la mesa cuando la Comisión parlamentaria del Pacto Toledo inició sus trabajos allá por finales de septiembre de 2016. La cuestión es que la crisis económica originada por la pandemia de Covid-19, y las consabidas demandas de la Unión Europea de reforma de la Seguridad Social para que España acceda a la financiación comunitaria que permita al país salvar una situación tan comprometida social y económicamente como la presente, no parecen el mejor escenario para asumir este reto con el requerido sosiego. Añádase a ello que, en la práctica, el núcleo central de la reforma de 2013 – construida en torno al factor de sostenibilidad y el índice de revalorización – fue desactivado en virtud del acuerdo alcanzado entre el Gobierno (PP) y el PNV para posibilitar la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2018, situación que perduró con el posterior Gobierno del PSOE – Unidas Podemos, hasta la aprobación de la Ley 22/2021, como tendremos ocasión de comprobar posteriormente, y que sin embargo no tenía termina tampoco de resolver la cuestión en toda su dimensión.⁴² Por tanto, los trabajos de 2020 de la Comisión del Pacto de Toledo van a ver la luz en un momento de evidente indefinición, sobre el camino a seguir en los próximos años, y sobre el modelo de Seguridad Social que se desea,⁴³ del que es también expresivo, por cierto, el tiempo que la Comisión ha tardado en finalizar sus trabajos, más de cuatro años.

2. La recomendación núm. 5, y recomendaciones conexas, del informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020

Se inicia la Recomendación núm. 5 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (“Adecuación de las bases y períodos de cotización”), afirmando que “el sistema de pensiones español responde a una lógica esencialmente contributiva combinada con un marcado componente de solidaridad que se evidencia en la existencia de pensiones mínimas o en la relación no lineal entre la base de cotización y la pensión máxima, entre otros ejemplos”. Al mismo tiempo, y a continuación, en el propio texto se expresa la aspiración de avanzar en esta misma línea de evolución, afirmando, de forma rotunda, que “todas las

⁴² La desactivación de la reforma de la Seguridad Social de 2013, y la indefinición existente sobre el modelo de Seguridad Social, que tampoco termina de despejar la reforma legislativa de 2021, ha suscitado una apreciable alarma en ciertos sectores económicos, que han planteado abiertamente que “desmantelar la reforma de 2013 no es una buena idea, y mucho menos aún si se hace sin contar con un plan realista y detallado de cómo se piensa garantizar la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones durante las próximas tres décadas, en las que nos enfrentaremos a circunstancias demográficas muy adversas para las finanzas del sistema como resultado de la llegada de la jubilación de la generación del *baby boom*, la caída de la natalidad y el incremento de la esperanza de vida” (De la Fuente, García Díaz, & Sánchez, 2020, p. 116).

⁴³ Para un conocimiento en profundidad de la actividad de dicha Comisión parlamentaria puede ser de utilidad la consulta de Hierro Hierro (2020).

reformas que se adopten en el futuro deberán mantener la combinación equilibrada entre contributividad, solidaridad, y suficiencia, como señas de identidad del modelo”. Esta invocación a la solidaridad no es nueva,⁴⁴ pero sí sorprende un tanto la forma en que la misma se presenta desde el momento en que, tras años de insistir en la necesidad de potenciar la contributividad del sistema, se invoca ahora la correlación no lineal entre la base de cotización y la pensión máxima, o la existencia de pensiones mínimas como evidencias del carácter solidario del sistema. En cualquier caso, la pretensión expresada de mantener un equilibrio entre la contributividad, la solidaridad y la suficiencia indica a las claras que la Comisión parlamentaria tiene en su ánimo el trasladar un propósito de enmienda en relación con la afirmación, por momentos casi obsesiva, de la contributividad, la separación de fuentes, y el saneamiento financiero del sistema, como elementos centrales de toda reforma de la Seguridad Social, un planteamiento que, como hemos podido constatar, ha marcado el signo de las reformas acometidas desde la primera versión del Pacto de Toledo (1995).⁴⁵

En este sentido, esta declaración contenida en la Recomendación núm. 5 debe ser conectada con lo expresado en la Recomendación núm. 0 (“Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones”), en la que literalmente se afirma que el Congreso de los Diputados “se opone a cualquier transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema”. En última instancia, lo que traslada esta última Recomendación es el apoyo del arco parlamentario al modelo de reparto que ha caracterizado a nuestra Seguridad Social,⁴⁶ en un momento en que la

⁴⁴ La Recomendación núm. 15 del Pacto de Toledo, en su versión de 2011, versaba precisamente sobre ella, por ejemplo.

⁴⁵ No en vano, la Recomendación núm. 11 “Contributividad” ha sufrido una transformación significativa si se compara con la formulación de 2011. Es cierto que se afirma “la necesidad de preservar y reforzar el principio de contributividad”, pero al mismo tiempo se declara que este objetivo debe combinarse con otros dos, a saber: a) el principio de solidaridad, en su triple dimensión generacional, sectorial y territorial, “permitiendo una mejora de las pensiones más bajas que no desincentive el deber de cotizar”; b) la evitación de las consecuencias negativas que este planteamiento puede proyectar sobre la brecha de género en materia de pensiones – y a tal efecto se remite a la Recomendación núm. 17: “Mujeres y Seguridad Social”. En todo caso, la Comisión considera que las medidas que se adopten en relación con los dos objetivos antes referidos deben financiarse mediante la consignación presupuestaria correspondiente, por tanto, con cargo a la tributación general, y no vía cotizaciones sociales. Ocurre lo mismo con la Recomendación núm. 15 “Solidaridad y garantía de suficiencia”, donde de modo solemne se afirma que, en el nivel contributivo, “el modo más coherente y equilibrado de reforzar la contributividad del sistema es el que, en paralelo, fortalece el componente solidario de la acción protectora como condición necesaria para garantizar en todo caso la suficiencia de las prestaciones”, suficiencia que se vincula, a su vez, con la dignidad de la persona del art. 10 de la Constitución y el aseguramiento del mínimo de recursos establecido en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea.

⁴⁶ Bueno será recordar lo que en 1963 refería la Base 1ª (“Declaraciones Generales”) de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre de Bases de la Seguridad Social: “2. En la fijación de su ámbito protector

introducción de elementos de capitalización es una opción que ha venido cobrando fuerza con el paso de los años. Ciertamente, esta apuesta por el sistema de reparto se encuentra recogida en anteriores versiones del Pacto de Toledo,⁴⁷ pero su reiteración,⁴⁸ con exposición de nuevos argumentos en relación con el mismo, entiendo que tienen que ver, como he señalado antes, con las tensiones registradas en estos años en relación con la realización de reformas que, aunque en última instancia no plantearan el abandono del modelo de reparto, sí apuntaban a una transformación del mismo en línea con lo que podría considerarse un modelo mixto.⁴⁹

En todo caso, precisamente en la Recomendación núm. 0 se alberga una declaración de intenciones que tampoco debemos pasar por alto, y que interesa a los efectos de la Recomendación que constituye el objeto central de este análisis. En concreto, se afirma que, si bien las cotizaciones sociales han de ser “la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas”, ello será así “sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones”. De alguna manera este enfoque constituye un guiño a todos aquellos que desde hace tiempo viene sosteniendo, pese a la afirmación de la separación de fuentes de financiación como uno de los elementos que identifican a nuestra Seguridad Social desde la primera versión del Pacto de Toledo (1995), la necesidad de explorar nuevas posibilidades en relación con los ingresos que podrían financiar el brazo contributivo de la misma,⁵⁰ por contraposición a la actitud de la Unión Europea que

de la clase y cuantía de las prestaciones que hayan de otorgarse y en la determinación de los recursos y régimen financiero tenderá a promover la justicia social... y a favorecer una justa y equitativa redistribución de la Renta Nacional en armonía con el desarrollo económico del país.”

⁴⁷ En este sentido, Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta (2020, p. 14) recuerdan que la apuesta por el sistema de reparto no es ninguna novedad, pues la misma también se reflejó en la Recomendación núm. 9 del Pacto de Toledo (1995), en la Recomendación núm. 10 del Pacto de Toledo renovado (2003), y en la reforma del Pacto de Toledo (2011), en su Recomendación núm. 11.

⁴⁸ De hecho, los trabajos parlamentarios de la Comisión del Pacto de Toledo permiten establecer que existe un sentir mayoritario en el Parlamento contrario a que la Seguridad Social española mute a un sistema de capitalización individual, del tipo, por ejemplo, del implantado en Chile, y que también tiene que ver con el rechazo generalizado que entre la población suscita este tipo de modelo (Hierro Hierro, 2019, p. 394).

⁴⁹ No en vano, la experiencia española apunta a la que han registrado otros sistemas de Seguridad Social europeos, que, con el paso del tiempo, han evolucionado hacia sistemas de carácter mixto, en los que los elementos propios de los sistemas de reparto conviven con otros elementos basados en la lógica de la capitalización – caso de Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, o en menor medida Suecia. En este sentido, se viene generalmente diferenciando entre reformas paramétricas – aquellas que, respetando la estructura y filosofía del sistema de pensiones, introducen cambios en algún parámetro del mismo –, y no paramétricas – aquellas que tienen un carácter sistemático, y que por lo tanto afectan de forma profunda la configuración del sistema –; pues bien, en el caso de España reformas como la introducción del factor de sostenibilidad (2013), o debates sobre la introducción futura de cuentas nocionales, han de situarse en el ámbito de las referidas reformas no paramétricas, y por tanto de carácter sistemático (Camós Victoria, García de Cortazar, & Suárez Corujo, 2017, pp. 35-36).

⁵⁰ En este sentido, Rojas Rivero (2014, p. 499) ha señalado que el verdadero desafío del sistema es incrementar los recursos del mismo aumentando los ingresos, para lo que hay que resolver previamente cuestiones que afectan íntimamente a España, como el desempleo masivo – lo que

sólo parece tener interés en poner el acento en el capítulo de los gastos del sistema,⁵¹ y que en última instancia justifica la adopción de medidas como el retraso de edad de jubilación, o la promoción de los planes privados de pensiones, que se trasladan como inevitables.

En este contexto, creo que es positivo el que en esta reforma del Pacto de Toledo se haya incluido una nueva Recomendación, la núm. 19 bis ("Seguridad Social y Economía Digitalizada"), que por primera vez aborda el territorio en gran medida inexplorado para la Seguridad Social de la digitalización de la economía y los retos que aquella enfrenta en relación con este fenómeno. Me parece especialmente interesante el análisis de la cuestión que se realiza, en el sentido de que "[...] en este contexto de digitalización la previsible pérdida de peso del trabajo en la actividad productiva no parece anticipar una caída de los niveles de riqueza. Sin embargo, podría afectar a los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social". Por ello, la Comisión considera como necesario "corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX", de tal manera que "si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales. Se reforzaría así la estructura financiera del sistema a través de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social". Se abre por lo tanto el camino a la discusión de cómo financiar la Seguridad Social futura cuando la digitalización y robotización restrinjan grandemente la utilización intensiva de mano de obra. Algo se ha avanzado si se asume que, en el futuro, el nivel contributivo del sistema difícilmente va a ser viable si se insiste en que su financiación sólo venga de la mano de las cotizaciones sociales en la forma que hoy día se conciben.

Por otra parte, y como en ediciones anteriores del Pacto de Toledo he señalado, en esta edición de 2020 encontramos en la misma, a lo largo de las distintas recomendaciones que constituyen el núcleo esencial del informe, un conjunto de criterios, significativos en

incrementaría lógicamente la cotización -, pero también "por la vía de las aportaciones estatales; y no haciendo perder la confianza en el sistema público de pensiones, con la consecuencia, buscada o no, de que los trabajadores acudan a sistemas de pensión complementarios, de fragilidad y vulnerabilidad demostrados en experiencias pasadas". Desde una perspectiva económico-financiera, véase también, por ejemplo, Zubiri (2015, pp. 259 y ss).

⁵¹ Recuérdese en este sentido que el Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* (Comisión Europea, 2012, febrero 16), que ha influido de manera notable en la concepción de las reformas de Seguridad Social en España de 2011 y 2013, afirmaba en un momento determinado que: "El envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros. A menos que las mujeres y los hombres, ya que viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más con vistas a su jubilación, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas, ya que el necesario incremento del gasto sería insostenible". Para Aparicio Tovar (2020, p. 24), no sin razón, planteamientos de este tipo son "el resultado de mirar solo para un lado: el de los gastos, no de los ingresos que podrían mejorarse por diversos medios".

materia de cotización, que en el futuro se supone que deben guiar la acción legislativa – ya sabemos que esto no siempre es así –, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Si bien la Comisión considera que el periodo mínimo cotizado para acceder a un pensión contributiva (15 años) no debe ser modificado, y que las pensiones mínimas deben preservarse y mejorarse, bien es verdad que en este último caso velando por que su estructura y cuantía no suponga un desincentivo para que los trabajadores coticen, al mismo tiempo la institución parlamentaria abre la puerta a que los periodos mínimos de cotización y su posterior uso para el cálculo de la base reguladora registre especificidades – y por tanto diferencias – en función de la modalidad de pensión de que se trate.

b) Por lo que respecta al periodo de tiempo utilizado para el cálculo de la base reguladora, y asumido el carácter adecuado de la ampliación del periodo de cotización utilizado para calcular la base de una pensión – que en 2022 culminará la transición desde los 15 a los 25 años –, y que dicha medida supone un reforzamiento de la contributividad de la pensión, plantea la realización, a la mayor brevedad posible, de estudios que analicen su impacto en función del tipo de carrera profesional del trabajador, a menudo lastrada por periodos de desempleo y precariedad. Esta medida que se propone hace tiempo que era esperada, desde el momento que supone asumir una realidad evidente en el caso de nuestro país, y es que la carrera de cotización, por ejemplo de nuestros jóvenes, hoy día se parece muy poco a la que de nuestros mayores, precisamente por la existencia de periodos de inactividad, o de baja cotización por lo reducido de los sueldos – la contratación a tiempo parcial también tiene que ver en ello, y no sólo la temporal –, por lo que cuando la contributividad se acentúa el acceso a pensiones de cierta calidad se complica, de ahí la necesidad de analizar cómo se puede resolver este problema. Adicionalmente, la Comisión sugiere también que se evalúe la posibilidad de que se permita la elección de los años más favorables para la determinación de la base reguladora de la pensión, consciente que cada vez son más comunes las carreras de cotización irregulares.⁵²

c) Es posiblemente el que sigue el criterio más polémico de la Recomendación núm. 5. Refiere la Comisión que, en el marco de la referida adecuación de las bases y periodos de cotización, “se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, prevista en la Ley”. Como en algún caso se ha

⁵² En este sentido, la Recomendación núm. 11, y respecto de los trabajadores de mayor edad con vidas laborales muy prolongadas, explicita la posibilidad de que, siempre que ello no ocasione un quebranto grave a la sostenibilidad financiera del sistema, habría que valorar la posibilidad de introducir medidas que, excepcionalmente, permitan al beneficiario de la pensión “descartar algún año concreto del periodo de cálculo ordinario o para escoger el específico tramo de la carrera de cotización sobre el que va a aplicarse la fórmula de cálculo para la determinación de su pensión”. En definitiva, la Comisión asume que, en determinadas circunstancias, es razonable establecer excepciones en la forma de computar el tiempo cotizado para calcular la base reguladora de la pensión, de forma que el trabajador pueda mejorar por esta vía su cuantía, al descartar años con baja cotización.

señalado se trata de un planteamiento impreciso y que “puede tener un impacto importante en la cuantía de la pensión” (Monereo Pérez & Rodríguez Iniesta, 2020, p. 19). En mi caso, me atrevería a decir que deliberadamente impreciso, porque finalmente el comentario de la Comisión remite a la cuestión sobre la que se ha debatido de manera bastante apasionada en los últimos meses, relativa a si, en el futuro, debería considerarse incluso toda la vida laboral del trabajador a efectos de establecer la pensión que correspondería al mismo. Lógicamente, una medida de este tipo contribuiría a reducir notablemente la cuantía de la pensión. De hecho, y teniendo en cuenta la brecha de género existente en materia de pensiones, y que tiene su origen sobre todo en la incorporación más tardía e intermitente en muchos casos de la mujer, la Comisión del Pacto de Toledo sí solicita que se analicen, y palien, “las consecuencias negativas que dichas ampliaciones podría tener para la brecha de género en materia de pensiones” (Monereo Pérez & Rodríguez Iniesta, 2020, p. 19).

d) Asimismo, y aun reconociendo que en los últimos años se ha avanzado en la mejora de la correlación entre los salarios reales y las bases de cotización – mediante la inclusión en éstas de conceptos antes exentos, en el caso del Régimen General de la Seguridad Social –, por el órgano parlamentario se plantea necesidad de continuar trabajando legislativamente para que “las bases de cotización se adecúen a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia”. Más concretamente, se realiza un llamamiento a los poderes públicos, en el marco del diálogo social, para que se adecue “la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales”. La cuestión es, que como en otros casos, este asunto de la correlación salarios / bases ya se mencionaba en la Recomendación núm. 5 del Pacto de Toledo (1995), y así desde entonces, circunstancia que habla en definitiva no sólo de la complejidad de la cuestión, sino también de la relatividad con que, con frecuencia, se atienden los dictados de las Recomendaciones.

e) Por último, la Comisión del Pacto de Toledo también ofrece una pauta, bien es verdad que en forma muy difusa, en relación con otro de los asuntos que han capitalizado el debate social en estos últimos tiempos, relativo al posible destope de las bases de cotización – no así el destope de la propia pensión a la que el Gobierno PSOE – Unidas Podemos parece más reticente –, que permitiría incrementar la recaudación de cuotas de la Seguridad Social. En concreto, lo más que se aventura a señalar es que “la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema”, que es una manera de enviar un mensaje de contención en cuanto a las posibilidades que pueden ofrecer medidas legales en esta materia.

En todo caso, y como en ediciones anteriores del Pacto, a lo largo del mismo encontramos algunas pautas que también deben ser tenidas en cuenta a los efectos que aquí interesan: la adecuación de las bases y periodos de cotización. Me permito citar las siguientes:

a) Dado que la Comisión constata que pese a los llamamientos en ediciones anteriores del Pacto las cotizaciones sociales continúan sufragando gastos de naturaleza o contributiva, lo cual pone en peligro el equilibrio financiero y sostenibilidad del sistema, establece un elenco de prestaciones, políticas y partidas que deberán contar con financiación tributaria, y por tanto no ser financiadas con cotizaciones sociales. En concreto: i) las reducciones de cotización, en cuanto incentivo al acceso o mantenimiento en el empleo de ciertos colectivos; ii) las prestaciones "asistenciales" (no contributivas) del sistema de protección por desempleo; iii) las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades, el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación; iv) la acción protectora relacionada con el nacimiento y cuidado del menor y las situaciones asimiladas al alta por cuidado de familiares; v) los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas, y que tienen un carácter asistencial (no contributivo). Igualmente, entiende que el art. 109 LGSS deberá ser reformado, no más allá del año 2023, para acabar con la política de préstamos del Estado a la Seguridad Social, de forma que ésta asuma su deuda por sí misma, y desaparezca la imagen distorsionada del desequilibrio presupuestario que arrastra (Recomendación núm. 1: "Consolidación y separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero").

b) En lo que por un sector de la doctrina ha descrito gráficamente como "la 'reversión' del tratamiento de la revalorización de las pensiones en la reforma 'regresiva' de 2013" (Monereo Pérez & Rodríguez Iniesta, 2020, p. 17), el Pacto en 2020 apuesta por "recuperar el consenso de la Recomendación 'Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones' aprobada en el año 2011", de forma que con cargo a la Seguridad Social sólo se financie el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC se sufragada con cargo a otros recursos financieros (Recomendación núm. 2).

c) Se insiste en la necesidad de continuar con la labor de ordenación y simplificación de los regímenes del sistema, de forma que en el futuro el mismo este integrado sólo por dos regímenes (trabajadores por cuenta ajena / trabajadores por cuenta propia). También por lo que respecta a los sistemas especiales, respecto de los que se viene planteando ya desde 2011 la necesidad de su reordenación y simplificación. En todo caso, la Comisión plantea dos líneas concretas de acción para los próximos años: i) en el marco de diálogo social, deben tomarse medidas para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales, lo que debe elevar la suficiencia de sus prestaciones futuras; ii) se deben reforzar los controles para que la cotización, en cualquier régimen de la Seguridad Social, refleje la remuneración obtenida por cualquier trabajo (Recomendación núm. 4: "Integración y convergencia de regímenes").

d) A vueltas de nuevo con la necesidad de que los incentivos al empleo no se financien con cargo a cotizaciones sociales,⁵³ en esta ocasión la comisión parlamentaria plantea que los poderes públicos deben adoptar medidas de fomento de la contratación de los parados de larga duración, y singularmente de los de muy larga duración, de forma que en el futuro puedan acceder a una pensión digna – por haber cotizado suficientemente -. Igualmente, y en el marco en este caso del diálogo social, considera que deben tomarse medidas para incentivar el mantenimiento del empleo de los trabajadores contratados con 55 o más años, lo que redundará, por cierto, en su carrera de cotización (Recomendación núm.6: “Incentivos al empleo”).

e) La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social pasa también por un mayor control de la recaudación de los ingresos,⁵⁴ y por ello, se propone el desarrollo de mecanismos – por supuesto adicionales a los que ya existen - que permitan el afloramiento de la economía sumergida, la reducción de la morosidad, la erradicación de empresas ficticias y, en general, los comportamientos ficticios que afectan a las cotizaciones sociales (Recomendación núm. 10: “Lucha contra el fraude”).

f) En cuanto a la jubilación, la Comisión parlamentaria valora y apoya los esfuerzos para fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, entre otras cosas porque con ello se considera que se soporta la carrera de cotización de los trabajadores que cada vez es más exigente – no en vano se dice textualmente que “se valoran positivamente los avances [...] para conceder una mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador en la determinación de la cuantía de la pensión”.⁵⁵ Por ello, apoya la aplicación de nuevas medidas que favorezcan la ocupación de los mayores, y su recolocación, al tiempo que hace un llamamiento a los poderes públicos para que atiendan “las situaciones de vulnerabilidad” de

⁵³ Insistiendo una vez más en la ineficacia de las políticas de incentivos generalizados, la Comisión del Pacto de Toledo en esta ocasión sí ha identificado los colectivos que, a su juicio, deben priorizarse en el caso de estos incentivos: las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y las víctimas de violencia de género.

⁵⁴ Se trata de una cuestión ya abordada en su día en las versiones del Pacto de Toledo de 2003 (Recomendación núm. 9), y de 2011 (Recomendación núm. 10).

⁵⁵ No obstante, y con carácter adicional, realiza dos pronunciamientos que son significativos desde la perspectiva de la cotización al sistema de Seguridad Social: a) por un lado, reitera, como ya hizo en 2011, que el régimen de la jubilación anticipada debe modificarse, reservando la misma sólo para trabajadores con largas carreras de cotización; b) continuando con el planteamiento también realizado en 2011 sobre el adelanto de la jubilación en el caso de realizar un trabajador actividades penosas, insalubres o peligrosas, la Comisión plantea que se ha de proseguir la labor para “mejorar el marco normativo para favorecer la identificación de estos colectivos”, lo que de alguna manera sugiere que el análisis de qué colectivos merecen acceder a este tipo de jubilación adelantada ha de ser un aspecto en constante evaluación. En el caso de la jubilación anticipada, la Comisión plantea al Gobierno que éste, tras el estudio de la situación de distintos sectores, realice una propuesta a la Comisión sobre esta modalidad de jubilación. Considera en este sentido la Comisión que el análisis que se haga debe diferenciar colectivos (sectores de actividad), y estudiar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se apliquen en estos casos, teniendo en cuenta si la jubilación es voluntaria o forzada. Se abre así camino la idea de la jubilación anticipada sectorializada reservada sólo para trabajadores con largas carreras de cotización.

este colectivo, si bien se trata de pronunciamientos de carácter genérico, que tampoco van mucho más allá de lo que se fue en 2011 en relación con este asunto (Recomendación núm. 12: "Edad y jubilación").

g) Por lo que respecta a las pensiones de viudedad y orfandad, el Pacto se muestra continuista en relación con pronunciamientos anteriores, manifestándose a favor de continuar con la reformulación gradual de las prestaciones por muerte y supervivencia. En este sentido, en materia de cotización el aspecto más novedoso lo constituye la recomendación al Gobierno de que estudie los efectos que tendría en la pensión de viudedad tomar en consideración, a efectos de su cálculo, los períodos de cotización acreditados por el causante, de manera similar a como se hace para calcular la pensión de jubilación (Recomendación núm. 13: "Prestaciones de viudedad y orfandad").

h) Por último, la brecha de las pensiones entre hombres y mujeres vuelve a ser objeto de atención específica, y en esta ocasión la Comisión sí plantea una suerte de revolución en línea con los planteamientos que desde hace un tiempo se están formulando en el ámbito de las instituciones europeas (Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025). Así, frente a la política seguida hasta ahora, consistentes en la adopción de "medidas puntuales correctoras de las disfunciones del propio sistema", la Comisión parlamentaria señala abiertamente la necesidad de adoptar medidas estructurales. Más concretamente, y a los efectos que aquí interesan, se propone lo siguiente: i) trabajar en la garantía la igualdad efectiva en el ámbito laboral y en la promoción del reparto de responsabilidades, como fórmula para evitar el que sean las mujeres las que tengan carreras profesionales más cortas, irregulares e inestables, lo que se termina proyectando negativamente en las prestaciones a recibir; ii) abordar la cuestión de los cuidados – potenciando también la corresponsabilidad –, para que quienes tiene personas a cargo no generen vacíos de cotización por razón de ello, así como reformar las prestaciones de riesgo durante el embarazo y lactancia, para que se prime la adaptación del puesto y del tiempo de trabajo; iii) introducir las correcciones normativas necesarias que eviten los perjuicios que se derivan de los vacíos involuntarios de cotización por la irregularidad de sus carreras profesionales;⁵⁶ iv) en línea con jurisprudencia reciente,⁵⁷ impulsar reformas que corrijan posibles tratamientos discriminatorios, sobre todo por lo que respecta al cálculo de los periodos de carencia exigidos para acceder a una pensión; v) asegurar rentas mínimas en el ámbito contributivo que permitan una subsistencia mínima a las mujeres – se está pensando sobre todo en la pensión de viudedad – (Recomendación núm. 17: "Mujeres y Seguridad Social").

⁵⁶ Como razona la Comisión, la idea es que "las lagunas de cotización no causen un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones y de favorecer el acceso pleno de las mujeres a pensiones propias".

⁵⁷ Se invoca expresamente la doctrina de las sentencias del TJUE (Asunto Villar Láiz, C-161/18), de 8 de mayo de 2019, y del TC 91/2019.

3. La reforma legislativa de 2021 y su incidencia sobre el régimen de las bases y períodos de cotización

3.1. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de 27 de abril de 2021, y el Acuerdo socio-político tripartito sobre Seguridad Social de 28 de junio de 2021, como antesala de la reforma de la Seguridad Social

La reforma legislativa en materia de Seguridad Social de finales de 2021 es el resultado como ya se ha señalado anteriormente no sólo de los principios establecidos en la reforma del Pacto de Toledo efectuada el año anterior, sino también del acuerdo al que el Gobierno español llegó en los meses posteriores a la reforma del Pacto de Toledo con los sindicatos y la patronal más representativa de este país. En todo caso, este acuerdo, que tiene su origen en el diálogo social a nivel estatal – y que replica el diálogo social desarrollado en 2011 con anterioridad a la reforma de Seguridad Social de aquel año –, a su vez se explica por la necesidad de consensuar políticas de carácter social de cara a dar cumplimiento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) que en su momento fue presentado por el Gobierno de España a la Unión Europea, y aprobado por ésta, y que constituye un requisito ineludible para que España pueda acceder a la financiación de los Fondos Next Generation EU, de importancia capital para que este país supere las consecuencias lesivas derivadas de la epidemia del Covid-19.⁵⁸

Pues bien, el referido PRTR lo integran un conjunto de objetivos, conocidos como “Componentes”, del que en materia de Seguridad Social destaca el núm. 30, titulado “Sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, título que desde un principio nos da noticia de cuál es la principal preocupación de la Unión Europea en relación con el sistema de Seguridad Social: su sostenibilidad financiera.⁵⁹ En este sentido, el Componente 30 establece como objetivo general el “preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones”, al tiempo que se señalan como objetivos más concretos los siguientes: a) “la eliminación del déficit del sistema”; b) la profundización de “los ajustes paramétricos que han permitido incrementar la edad efectiva de jubilación”, al tiempo que “impulsar a través de nuevos incentivos positivos la prolongación voluntaria del acceso a la jubilación”; c) “desplegar sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional”.

⁵⁸ Este plan gubernamental puede consultarse en: <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁵⁹ No obstante, tal y como ha señalado Sánchez-Rodas Navarro, conviene no perder de vista que la legislación en materia de Seguridad Social no es una competencia que los Estados hayan transferido a la Unión Europea, de ahí que, a la vista de los Programas Nacionales de Estabilidad y Reforma presentadas por España desde 2011, y las Recomendaciones específicas emanadas del Consejo de la Unión Europea para España, “la conclusión que se alcanza es que el Consejo se ha limitado en materia de pensiones a refrendar las reformas que España ha impulsado, exactamente en los mismos términos y con el mismo alcance y extensión que son objeto de inclusión en los Programas de Reforma y en los Programas de Estabilidad” (Sánchez-Rodas Navarro, 2018, p. 188).

En todo caso, el referido Componente 30 detalla como reformas a realizar las siguientes (identifico sólo las que estimo tienen una relación directiva con el régimen de cotización):⁶⁰ a) la culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación; b) alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación, mediante incentivos a la demora de la jubilación y ajustes de los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas; c) la adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación – se advierte que la idea es “reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales”; d) la “sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional”, advirtiéndose que ello implica “incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población”; e) un nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales, que busca “implantar gradualmente un nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) basado en los rendimientos por la actividad económica desempeñada”; f) la “adecuación gradual de las bases de cotización máxima”, respecto de la que se explicita que “deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no afectar a la naturaleza contributiva del sistema”.

¿Qué decir del acuerdo socio-político tripartito de 28 de junio de 2021? Pues como en algún caso se ha señalado (Monereo Pérez & Rodríguez Iniesta, 2021, p. 26), lo primero que habría que destacar es que el acuerdo plantea la adopción de una serie de reformas legales, en lo que puede estimarse como una primera fase reformista – de hecho el acuerdo incorpora como anexo el texto de lo que se identifica como “borrador del anteproyecto de ley” a presentar en sede parlamentaria, práctica (la de cerrar un texto normativo concreto) que no es frecuente en nuestro país –, pendiente sin embargo de una acción reformista más incisiva a desarrollar con posterioridad. Ello significa que la reforma pactada no afronta todos los compromisos asumidos en el Componente 30, y que precisamente los elementos más controvertidos del mismo se dejan para fechas posteriores, en momentos en el clima social sea más favorable a la asunción de reformas de mayor calado y menos populares. Ejemplo de lo señalado, y a los efectos que aquí interesan, es el compromiso de los firmantes de sustituir

⁶⁰ Téngase en cuenta, no obstante, que como el propio Plan refiere, la concreción de algunas de las medidas comprometidas ya se había producido con anterioridad al mismo, tal es el caso de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, donde, por ejemplo, el art. 12, atendiendo a una de las Recomendaciones del Pacto de Toledo en su versión de 2020, contempla nuevas relaciones de gastos que no se financiarán con cargo a las cotizaciones de la Seguridad Social, sino con cargo a la referida Ley de Presupuestos Generales. Al respecto, véase Gala Durán (2021, pp. 49 y ss).

el factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional, si bien se acuerda que el mismo sólo operará a partir de 2027 – veremos más adelante que esta fecha no se ha respetado en los términos previstos –; o el nuevo sistema de cotización de los autónomos, respecto del que debo advertir que, si bien es lógico que en este acuerdo nada se diga, puesto se preveía su negociación con las organizaciones de autónomos más representativas, finalmente el proceso negociador se ha dejado en suspenso a la espera de un escenario más favorable, tras el inicio de la guerra de Ucrania y las consecuencias económicas que la misma está teniendo en las economías occidentales y de este país.

En todo caso, este es un acuerdo en el que se contemplan medidas como las siguientes:

a) La sustitución del factor de sostenibilidad del art. 211 LGSS por un “mecanismo de equidad intergeneracional”, del que de forma muy vaga se manifiesta que implica: “incorporar indicadores que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población y que, actuando de forma equilibrada sobre el conjunto de parámetros del sistema, sirvan de base para un diseño del nuevo mecanismo que evite hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo”.⁶¹ Como algún sector de la doctrina ha referido, el planteamiento realizado parece situar a la conocida generación del “*baby boom*” español – los nacidos entre 1957 y 1977 – en el origen del problema de sostenimiento financiero del sistema de Seguridad Social, cuando son justamente las cotizaciones de este grupo poblacional las que actualmente están sufragando las pensiones (Monereo Pérez & Rodríguez Iniesta, 2021, p. 18).

b) Dado que la aproximación de la edad efectiva de jubilación a la edad legal de jubilación continúa siendo una preocupación efectiva de las partes firmantes del acuerdo, se plantean un conjunto de medidas que, en última instancia, no sólo intentan inducir el retraso de la jubilación efectiva del trabajador, sino también provocar la continuación del esfuerzo contributivo por su parte vía cotizaciones.⁶² Así, en materia de jubilación anticipada, por

⁶¹ En este sentido, el acuerdo contiene el compromiso de iniciar la negociación del mecanismo de equidad intergeneracional comprometido por el Gobierno español en el Plan remitido a Bruselas, y que debería sustituir al factor de sostenibilidad regulado en el art. 211 LGSS. No obstante, dicho pacto contempla el que si no se llegara a un consenso al respecto será el Gobierno el que establecerá la correspondiente fórmula.

⁶² No obstante, también el acuerdo recoge alguna medida donde la promoción de la continuidad como activo de los trabajadores de edad avanzada se asienta sobre la reducción de cotizaciones, tal es el caso de la reducción prevista del 75% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias profesionales cuando los trabajadores con 62 años cumplidos o más e encuentran en situación de incapacidad temporal.

ejemplo, si la jubilación es del tipo que se identifica como ordinaria o voluntaria (producida por tanto dos años antes de alcanzar el trabajador los 67 años) se sugiere un replanteamiento de los coeficientes reductores, que pasan de ser trimestrales a mensuales, pero sobre todo se formula un planteamiento más favorable para aquellos trabajadores que tengan largas carreras de seguro, en la lógica por tanto de facilitar el acceso a esta modalidad de jubilación a aquellos que han contribuido al sistema de Seguridad Social de forma prolongada. Igualmente, y por lo que respecta a la jubilación diferida, no sólo se acuerda eximir de la obligación de cotizar por contingencias comunes (salvo por incapacidad temporal) a partir de la edad ordinaria de jubilación, sino que también se intensifican los estímulos para que los trabajadores se animen a prolongar la edad de jubilación más allá de la edad ordinaria. Conectada con esta, y por lo que respecta a la jubilación activa, se acuerda que a la misma no se pueda acceder hasta que haya transcurrido un año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, al tiempo que se otorga al Gobierno un plazo de doce meses para revisar el marco jurídico de esta modalidad jubilatoria, a efectos de que se tengan en cuenta las diferencia entre regímenes y sistemas que forman parte del sistema de Seguridad Social, evitando que la regulación posibilite la sustitución de trabajadores con cotización completa por otros de cotización reducida. Finalmente, y por lo que respecta a la jubilación forzosa, se acuerda que la misma no se permita antes de los 68 años de edad, salvo supuestos tasados, en un esfuerzo por limitar el uso de una institución cuya vigencia continúa siendo reclamada por las organizaciones sindicales y patronales.

d) En lo que puede estimarse un paso más en la historia inacaba de la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, los signatarios del Acuerdo asumen que, en adelante, el Estado incorpore a las transferencias financieras que haga a la Seguridad Social conceptos como los siguientes: gastos de naturaleza no contributiva que genera el sistema de pensiones; los complementos de prestaciones contributivas sujetos a límites de ingresos; o el coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria de personas con edades inferiores a la edad de jubilación.

e) La cotización de los trabajadores autónomos por ingresos reales, al tiempo que una revisión (mejora) de la acción protectora del régimen especial de estos trabajadores.⁶³

⁶³ Dada la dificultad de la reforma, que por cierto viene planteándose en distintos ámbitos desde hace años, se asume la necesidad de su negociación en este año, y su entrada en vigor en 2023, con una implantación progresiva en nueve años; nada de esto parece tener visos de cumplirse, pues en estos momentos la negociación iniciada está parada ante el difícil escenario económico generado por la guerra en Ucrania.

3.2. La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

La reforma implementada por la Ley 21/2021 recoge de forma bastante fiel los acuerdos alcanzados en la mesa de diálogo social entre patronal, sindicatos y Gobierno. No en vano, recuerdo que el acuerdo social incorporaba un anexo en el que se recoge el texto de lo que se identifica como el borrador del anteproyecto de ley que el Gobierno se comprometía a impulsar en sede parlamentaria.

No obstante, se trata de una reforma que dista de haber alcanzado en sede parlamentaria el consenso que habría sido deseable. Y ello porque los dos principales partidos de la oposición al Gobierno, PP y VOX, votaron en contra de dicha norma. Especialmente significativo fue el caso del PP, toda vez que su oposición a la reforma impulsada a través de la Ley 21/2021 obedecía, sobre todo, a la derogación que se realiza en dicha norma del factor de sostenibilidad establecido en su momento por la Ley 23/2013 – mediante la eliminación del texto normativo contenido en el art. 211 LGSS. De hecho, si por algo destaca la reforma legislativa es por cambiar de forma notable la perspectiva sobre la forma en que debe abordarse la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, pasando de poner el acento en la contención del gasto a centrarse sobre todo en una mayor atención a los ingresos del sistema,⁶⁴ lo que sin duda implica, entre otros aspectos tomar ciertas decisiones en materia de cotización.

No por casualidad la Ley 21/2021 sustituye el referido “factor” por lo que identifica como el “mecanismo de equidad intergeneracional”, y que como en algún caso se ha descrito gráficamente, constituye una suerte de “sistema de financiación finalista, autónoma y propio, adicional, a ingresar en el Fondo de Reserva al que se le da un nuevo papel, decisivo, hasta 2033” (López Gandía, 2021, p. 61). Dicho mecanismo se ha diseñado en dos fases (Disposición Final Cuarta de la Ley 21/2021):

a) Una primera fase, denominada “Primer componente”: a activar a partir de 2023 y hasta 2033, contempla el establecimiento de una cotización adicional finalista – en línea con lo que es la práctica habitual en otros países, como Portugal, Francia o Suecia –, que deberá integrar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que como es sabido en estos momentos

⁶⁴ La Disposición Adicional Sexta de la Ley 21/2021, por ejemplo, contempla el que el Gobierno, en el plazo máximo de un mes desde la aprobación de la ley, encargue la elaboración de un informe de auditoría relativo a los ingresos provenientes de cotizaciones sociales y a los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social, con especial atención a los conceptos referidos expresamente en la Disposición Adicional Trigésimo Segunda de la LGSS, y que tienen que ver en este último caso con las transferencias que anualmente ha de realizar el Estado para financiar los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de ciertos regímenes y colectivos, así como ciertas prestaciones.

está prácticamente sin activos – de llegar a contar con más de 66.000 millones de euros hoy en día no supera los 2.138 millones de euros. El objetivo, por tanto, es alimentar con nuevos recursos el referido Fondo, a efectos de que el mismo cuente con capacidad para hacer frente a posibles desvíos en la senda del gasto en pensiones. La cotización adicional se fija en 0,6 puntos porcentuales, a asumir por trabajadores y empresas como hasta ahora venían cotizando generalmente: 0,5 lo asume la empresa; 0,1 cada trabajador. Las previsiones calculan que esta medida suministrará al Fondo unos recursos estimados de 40.000 millones de euros en 2032, en tanto la repercusión sobre el esfuerzo de cotización rondaría los 12 euros mensuales para una base reguladora media, y los 6 euros para un salario de 1.000 euros (López Gandía, 2021, p. 57).

b) Una segunda fase, identificado en este caso como “Segundo componente”, y que contempla el que, a partir de 2032, “con una periodicidad trienal, se verificará si, de acuerdo con las últimas previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del citado informe de 2024 una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad”. Y en función de esa valoración, en 2033: i) si el nivel de gasto previsto no supera el referido umbral, no se aplicará ninguna medida, pudiendo valorarse en el seno del diálogo social la utilización de los recursos del Fondo de Reserva para reducir cotizaciones sociales o mejorar las cuantías de las pensiones; ii) si el gasto previsto supera el referido umbral, se utilizarán los recursos del Fondo de Reserva, eso sí, con un límite de disposición anual del 0,2% del Producto Interior Bruto (PIB). En todo caso, y si se diera un escenario de desviación del gasto superior al 0,2% antes referido, o se hubiera agotado el Fondo de Reserva, la ley expresamente dispone que el Gobierno negociará con los interlocutores sociales, para su elevación a la Comisión del Pacto de Toledo, una propuesta que se dirija “a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las Recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, bien a ambas medidas”, teniendo en cuenta en principio de suficiencia de las pensiones.⁶⁵

La cuestión es que, como la propia Ley 21/2021 establece, y he señalado, la operatividad del mecanismo está prevista que se proyecte hasta 2033, de tal manera que hacia el futuro se deja abierta la incógnita de en qué manera sería conveniente financiar la Seguridad Social, aunque el “Segundo componente” aporta algunas pistas al respecto. En este

⁶⁵ No obstante, se hace una salvedad que no es pequeña, cuando se advierte que dichas medidas “deberán compensar la desviación en la previsión de gasto en pensiones en 2050 que no esté cubierta por los activos del Fondo de Reserva con un límite del 0,8 por 100 del PIB, de acuerdo con una senda que refleje el impacto creciente que habría tenido la aplicación del factor de sostenibilidad que ahora se deroga y con un efecto temporal que no podrá prolongarse más allá de 2020”. Sobrevuela, por tanto, de nuevo, la lógica descartada del factor de sostenibilidad que se formuló en 2013.

sentido, por tanto, esta reforma de 2021 apunta una solución para hacer sostenible el sistema que tiene un innegable carácter provisional, aunque también el inestable escenario económico dificulta la realización de previsiones a más largo plazo en estos momentos que animen a las fuerzas parlamentarias, y agentes sociales, a establecer políticas en la materia que pudieran resultar en algunos casos bastante impopulares. De hecho, la presente de alguna manera es una reforma de circunstancias, obligada entre otras cosas, aparte de por la necesidad de realizar ajustes en el sistema – siempre necesitado de ello –, por el compromiso de España de ejecutar reformas estructurales (recuérdese el Componente 30 del PRTR) para ser beneficiario de hasta 140.000 millones de euros en ayudas comunitarias para reflotar nuestra economía tras la crisis económica generada por la epidemia de Covid-19. No obstante, coincido con aquellos que han señalado que el mecanismo de equidad intergeneracional constituye un método con una perspectiva de análisis y evaluación más amplio que el fijado anteriormente, desde el momento en que pretende considerar las dos perspectivas que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, como son los ingresos y los gastos, de tal manera que la perspectiva adoptada en 2013 posiblemente pecaba de excesivamente reduccionista, pues se centraba prácticamente sólo en la consideración de la vertiente de los gastos (López Gandía, 2021, p. 61).

En todo caso, esta es una reforma legal que no sólo se pronuncia sobre la sostenibilidad financiera del sistema, que como he referido es una cuestión que queda abierta a medio plazo, sino también sobre la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, lo que sin duda repercute sobre el diseño jurídico que se haga del régimen de la cotización. De alguna manera, en este punto también la reforma de 2021 se puede considerar que retoma la senda del Acuerdo social de 2011, estableciendo una nueva fórmula de revalorización y garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, mediante una nueva redacción del art. 58 LGSS, que en última instancia garantiza una revalorización de las mismas – al tiempo que es establece que si el valor medio fuera negativo “el importe de las pensiones no variará al comienzo del año” –, al comienzo de cada año, en un “porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previstos a diciembre del año anterior”. Como en algún caso se ha señalado, la formulada planteada en esa ocasión depende de manera notable de la coyuntura económica del momento, en 2022, por ejemplo, claramente inflacionista. Por ello, no debe extrañar el que la propia ley establezca que esta cláusula legislativa de revalorización y garantía del nivel de las pensiones será objeto de evaluación en cuanto a sus efectos por el Gobierno, en el marco del diálogo social, cada cinco años (Cabero Morán, 2022, p. 8).

Por lo demás, esta es una ley que, como anticipaba el acuerdo emanado del diálogo social, y el propio PRTR, incide sobre el régimen de la jubilación trasladando a la norma los

compromisos adquiridos en el acuerdo social de junio de 2021, buscando un acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria de acceso a la misma, al tiempo que, en línea con la Recomendación núm. 12 del Pacto de Toledo, en su última versión, realiza ajustes en los incentivos y desincentivos para los supuestos de jubilación anticipada y demorada.⁶⁶ Medidas que, en última instancia, pretenden racionalizar el coste en pensiones para nuestra sociedad. También es una ley en la que España asume responder al compromiso que supone la ratificación de la Carta Social Europea revisada en 2021, en relación con la suficiencia de las pensiones mínimas, si bien en este caso el compromiso es meramente programático, desde el momento en que se establece en la Disposición Adicional Quinta de la ley de 2021 que el Gobierno abordará, en el plazo máximo de un año, la revisión de los criterios legales al efecto, para cumplir tanto con dicha Carta, como con el art. 50 CE, en el marco del diálogo social – por tanto se aspira a que sea fruto de un acuerdo social y político –, eso sí a la vista de la evolución del salario mínimo interprofesional, que como sabemos en los últimos cinco años se ha incrementado en España más de un 31%.

Conclusión

Qué duda cabe que la reforma del Pacto de Toledo en 2020 ha supuesto un cambio significativo en la forma de concebir la financiación futura de la Seguridad Social española. En este sentido, una orientación reformadora, como la que propone la reforma del Pacto de Toledo de 2020, y que en última instancia pone el acento en la necesidad de profundizar en el fortalecimiento de las vías de financiación del sistema de Seguridad Social, y no tanto en la reducción de gastos como fórmula para garantizar la sostenibilidad del mismo – como ha ocurrido en el pasado –, debe tener favorable acogida. Otra cosa es la fórmula concreta que se plantee para alcanzar el objetivo de hacer sostenible el sistema a medio y largo plazo.

Y desde esta última perspectiva, hay que ser conscientes que la legislación reformadora emanada del Parlamento español a finales de 2021 sólo puede considerarse un desarrollo legislativo parcial de los planteamientos contenidos en el Pacto de Toledo en su versión de 2020. Que duda cabe que la Ley 21/2021 contiene planteamientos interesantes a la hora de formular una alternativa al “factor de sostenibilidad” instaurado por la Ley 23/2013, y que la garantía jurídica del poder adquisitivo de los pensionistas concuerda con los principios establecidos en nuestra Constitución. La cuestión es que, sin embargo, y como he manifestado, existen legítimas dudas de que la fórmula plasmada en la ley, sobre todo en

⁶⁶ Como gráficamente se ha descrito, la idea “es presionar sobre las carreras cortas de cotización con el fin de que se mantengan más tiempo en activo [los trabajadores] en el mercado de trabajo”, razón por la cual se reforma el régimen de la jubilación anticipada a estos efectos (Ramos Quintana, 2021, p. 4). También en este contexto se ha de situar el nuevo régimen de la jubilación forzosa.

materia de sostenibilidad, sea la solución a los males de financiación que aquejan a nuestra Seguridad Social en el medio plazo. El tiempo dirá, pero parece claro que en el tintero quedaron otras reformas que habrá que plantear en un plazo no muy dilatado de tiempo, como la que tiene que ver con el régimen ordinario de cotización, siendo ésta una cuestión que, por ejemplo, la Ley de 2021 no aborda en profundidad.

Referencias

Alonso Olea, M., & Tortuero Plaza, J. L. (Eds.) (1995). *Instituciones de Seguridad Social*. Civitas.

Alarcón Caracuel, M. R. (1998). La reforma del sistema de pensiones en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (12), 21–33.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9898120021A>

Aparicio Tovar, J. (2020). El Pacto de Toledo en tiempos de la Covid-19. *Revista de Derecho Social*, (91), 15–35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7729538>

Blasco Lahoz, J. F. (Ed.) (1997). *Comentarios a la ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*. Tirant lo Blanch.

Cabero Morán, E. (2022). Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional. *Trabajo y Derecho*, (87). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/598295>

Camós Victoria, I., García de Cortazar, C., & Suárez Corujo, B. (Eds.) (2017). *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa. Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania, vistos desde España*. Ediciones Laborum.

Comisión Europea (2012, febrero 16). *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. [COM(2012) 55 final], Bruselas. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/32eda60f-d102-4292-bd01-ea7ac726b731>

Conde-Ruiz, J. I. (2013). *Los retos del factor de sostenibilidad de las pensiones: presente y futuro*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), Madrid.
<https://www.fedea.net/wp-content/uploads/2013/conde-ruiz.pdf>

Conde-Ruiz, J. I., & González M. (2019). Proyecciones demográficas para el siglo XXI. *Actuarios*, (44), 10–13. https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2019/07/Revista-ACTUARIOS-44_low.pdf

Consejo Económico y Social (2011, marzo 23). Sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. [Dictamen 2/2011], Madrid. <https://www.ces.es/documents/10180/18507/Dic022011/18916066-3ef4-49dd-a88c-8f169b4293de>

De la Fuente, A., García, M. A., & Sánchez, A. R. (2020). ¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. *Hacienda Pública Española*, (232), 115–143.
<https://doi.org/10.7866/hpe-rpe.20.1.5>

Desdentado Bonete, A. (2013). Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. *Revista de Derecho Social*, (64), 223–236. <https://app.vlex.com/#WW/vid/533360042>

Desdentado Daroca, E. (2019). Las reformas en materia de cotización en el marco de los problemas actuales de financiación de la Seguridad Social. En A. de la Puebla Pinilla & J. R. Mercader Uguina (Dir.), *Tiempos de reformas: En busca de la competitividad empresarial y la cohesión social* (pp. 635-675). Tirant lo Blanch.

Devesa Carpio, J. E., Devesa Carpio, M., Meneu Gaya, R., Nagore García, A., Domínguez Fabián, I., & Encinas Goenechea, B. (2012). El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados. *Actuarios*, (31), 48–58. <https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Factor-sostenibilidad-actuarios31.pdf>

Durand, P. (1991). *La política contemporánea de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gala Durán, C. (2021). Las novedades en materia de Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2021. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, (3), 49–56.

Hierro Hierro, F. J. (2019). Una nueva reforma sobre el sistema público de pensiones en España: un camino incierto. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 5(4), 392–399.

Hierro Hierro, F. J. (2020). *Pasajes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016-2020): unas recomendaciones que han tardado en llegar*. Thomson Reuters Aranzadi.

López Cumbre, L. (2012). La reforma de la Seguridad Social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, (29-30), 1–27. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=412140&d=1

López Gandía, J. (2021). Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad generacional. *Revista de Derecho Social*, (96), 47–61. <https://vlex.es/vid/factor-sostenibilidad-mecanismo-equidad-898426404>

Monereo Pérez, J. L. (2001). La nueva fase de desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social. *Relaciones Laborales*, (24), 415–458.

Monereo Pérez, J. L. (2011). La política de pensiones tras el Acuerdo Social y Económico de 2011: la fase actual de la construcción de un “nuevo” sistema de pensiones. En J. L. Monereo Pérez, & J. A. Maldonado Molina (Eds.), *La edad de jubilación*. Editorial Comares.

Monereo Pérez, J. L., & Fernández Bernat, J. A. (2014). *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*. Tecnos.

Monereo Pérez, J. L., & Fernández Bernat, J. A. (2021). La opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones. En F. J. Hierro Hierro (Dir.), *Perspectivas jurídicas y económicas del “Informe de Evaluación y Reforma del pacto de Toledo” (2020)*. Thomson Reuters Aranzadi.

- Monereo Pérez, J. L., & Rodríguez Iniesta, G. (2020). El Pacto de Toledo 25 años después (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020). *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, (25), 13–32. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/430>
- Monereo Pérez, J.L., & Rodríguez Iniesta, G. (2021). El acuerdo socio-político tripartito de 2021: la recuperación de la concertación social en el proceso de reforma del sistema de pensiones. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, (28), 11–34. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/498>
- Montoya Melgar, A. (2019). Un siglo de pensiones de jubilación. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, (224), 13–22. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/531892>
- Parlamento Español (2013, junio 7). Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Madrid. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Informe-factor-de-sostenibilidad-addenda.pdf>
- Ramos Quintana, M. Q. (2021). El epicentro de la reforma de la Seguridad Social: sostenibilidad del sistema para las generaciones futuras y suficiencia del sistema. *Trabajo y Derecho*, (84). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8179942>
- Real Academia Española (2020). *Diccionario de la RAE*. <https://dle.rae.es/>
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (Ed.) (2018). *Sostenibilidad y protección social. La tensión entre la Unión Económica y Monetaria y el pilar europeo de derechos sociales*. Tirant lo Blanch.
- Rojas Rivero, G. (2014). Aumentan los gastos, disminuyen los ingresos: ¿Se sostiene el sistema? En F. Ortiz Castillo, C. Sánchez-Rodas Navarro, G. Rodríguez Iniesta (Dirs.), *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social* (pp. 493-506). Ediciones Laborum.
- Ruesga Benito, S. M. (2019). ¿Qué hay detrás de las realidades y los proyectos de reforma de los sistemas públicos de pensiones? *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM)*, (23), 183–208. <https://afduam.es/wp-content/uploads/2021/06/Contenido-55.pdf>
- Salvador Pérez, F. (1998). La racionalización de la pensión contributiva de jubilación. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 12, 55–78. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9898120055A>
- Suárez Corujo, B. (2013). El factor de sostenibilidad: ¿El caballo de Troya del sistema público de pensiones? *Temas Laborales*, (121), 13–35. http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_1420_3.pdf
- Suárez Corujo, B. (2018). *El derecho a la revalorización de pensiones*. Bomarzo.
- Tortuero Plaza, J. L. (2012). *La reforma de la jubilación (Marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social)*. Thomson Reuters.

Woodall, J. (2011). La reforma de los sistemas de pensiones en la perspectiva internacional, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número extraordinario, 181–206.
<https://expinterweb.mites.gob.es/libreriavirtual/detalle/01411E1>

Zubiri, I. (2015). Cómo reformar las reformas de las pensiones... y el coste de no hacerlo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 33(2), 259–287.
https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2015.v33.n2.50316

Recibido el 29 de mayo de 2022.

Aceptado el 21 de agosto de 2022.