

# ENTRE LA SOSTENIBILIDAD Y LA GARANTÍA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

*BETWEEN SUSTAINABILITY AND THE GUARANTEE  
OF THE PUBLIC PENSION SYSTEM*

**RAQUEL POQUET CATALÁ**

*Profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*

*Universidad de Valencia*

Fecha de recepción: 11/10/2023

Fecha de aceptación: 27/12/2023

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTO NORMATIVO. 3. MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, ESPECIALMENTE EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN. 3.1. Medidas sobre los gastos. 3.1.1. Jubilación activa. 3.1.2. Jubilación demorada. 3.1.3. Base reguladora de la pensión de jubilación. 3.1.4. El “nuevo” índice de revalorización de las pensiones. 3.2. MEDIDAS SOBRE LOS INGRESOS. 3.2.1. Sustitución del factor de Sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional. 3.2.2. Cotización adicional de solidaridad. 4. CONCLUSIONES. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. 5. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** En este trabajo se realiza un análisis de las últimas reformas habidas en materia de Seguridad Social, concretamente, en el sistema de pensiones públicas, especialmente, en materia de la pensión de jubilación, pues como es sabido, la sostenibilidad del sistema público de pensiones ha sido y es una constante de debate. Se estudian con más detalle las modificaciones introducidas por el RDL 2/2023, que han afectado tanto al sistema de cálculo de la base reguladora, a la introducción de nuevos mecanismos para generar

más ingresos para el Fondo de Reservas, así como al favorecimiento de la prolongación de la vida activa, entre otras.

**ABSTRACT:** In this work, it is carried out an analysis of the latest reforms in the field of Social Security, specifically, in the public pension system, especially in terms of the retirement pension, since as it is known, the sustainability of the public pension system has been and is a constant debate. The modifications introduced by the RDL 2/2023, are studied in more detail, which have affected both the calculation system of the regulatory base, the introduction of new mechanisms to generate more income for the Reserve Fund, as well as to favor the prolongation of active life, among others.

**PALABRAS CLAVE:** sostenibilidad, Sistema de pensiones, Jubilación, Mecanismo de equidad intergeneracional, Revalorización.

**KEY WORDS:** sustainability, Pension system, Retirement, Intergenerational equity mechanism, Revaluation.

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema de pensiones públicas se ve sometido a un continuo proceso de cambios y modificaciones normativas, con el objeto de buscar un nuevo marco de sostenibilidad, y cumplir también con los compromisos exigidos por la Unión Europea. De forma muy simplificada, para garantizar un sistema de pensiones sostenible se requiere que el número de personas trabajadoras sea mayor que el de pensionistas, lo cual va íntimamente unido al modelo de pirámide poblacional.

Como señala la doctrina, el art. 41 CE, ubicado entre los principios rectores de la política social y económica, se configura como “una norma de fines, de manera que los límites identificados con el carácter público del sistema y la suficiencia de la protección otorgada ante situaciones de necesidad se hacen relativamente flexibles ante los futuros desarrollos legislativos”<sup>1</sup>.

De hecho, la reforma llevada a cabo por el RDL 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, señala en su exposición de motivos, para justificar la necesidad de su extraordinaria y urgente necesidad, que “en definitiva, la íntima vinculación entre la consecución de los hitos y objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la obtención de la ayuda financiera de la Unión al Plan mediante su financiación y el hecho de que la liberación de los fondos dependa del cumplimiento satisfactorio por España de los objetivos comprometidos en el Plan, justifican la adopción de las medidas contempladas en el real decreto-ley para obtener dicha ayuda financiera”.

El problema se halla en que es complicado encontrar una medida que ofrezca una solución a toda la problemática existente en el sistema público de pensiones. De ahí que sea necesario abordar diversos frentes, partiendo siempre de la sostenibilidad financiera, la cual “exige elevar la mirada más allá del corto plazo, fundamentalmente porque nuestro país va a enfrentarse en los próximos años a una circunstancia demográfica excepcional: la jubilación de la macrogeneración del baby boom”<sup>2</sup>.



1 MONEREO PÉREZ, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021, p. 23.

2 Exposición de Motivos RDL 2/2023.

## 2. CONTEXTO NORMATIVO

El punto de partida es el art. 41 CE, que establece que los poderes públicos deben mantener un sistema público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones suficientes para todos los ciudadanos ante posibles situaciones de necesidad, sobre todo en el caso de desempleo.

No obstante, a mediados de los años ochenta se observaron ciertas quiebras, ya que la natalidad disminuyó y la pirámide poblacional cambió hacia una población más envejecida. De ahí que se realizaron ciertas reformas como incrementar el número de años cotizados (de diez a quince), modificar la base reguladora, etcétera.

Sin embargo, no fue suficiente, y tanto los agentes sociales como los partidos políticos acordaron firmar el Pacto de Toledo, en 1995, en el que se estableció que se modificaría el sistema de pensiones de forma progresiva para garantizar su sostenibilidad.

Este Pacto de Toledo ha ido actualizándose, aunque continúan estando vigentes las bases del mismo. En 2020 se establecieron nuevas recomendaciones que abarcan tanto lo relativo a los mecanismos de financiación como a la acción protectora. Estas recomendaciones afectan tanto a aspectos relativos a la gestión del sistema, a la lucha contra el fraude y a la fiscalidad de las pensiones, así como a los sistemas complementarios de protección. Asimismo, se sigue en la línea de la convergencia de regímenes para que solo existan dos (personas trabajadoras por cuenta ajena y personas trabajadoras por cuenta propia); así como prolongar la edad de jubilación, y fomentar la permanencia de las personas trabajadoras en el mundo laboral, de manera que se aproxime la edad real de jubilación a la legal, reservándose la jubilación anticipada para ciertos colectivos que tienen largas carreras de cotización. Dichos acuerdos han determinado, en gran parte, las reformas habidas en materia de Seguridad Social.

No obstante, como se ha indicado, las reformas también tienen, en parte, su razón de ser en el condicionante comunitario para poder recibir los Fondos extraordinarios europeos, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo componente 30, denominado “sostenibilidad a largo del plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, contiene los compromisos asumidos a tales efectos. Dichos compromisos van encaminados hacia el equilibrio financiero del sistema público. En este contexto se sitúan las reformas habidas en materia de pensión de jubilación, en orden al fomento de la prolongación de la vida laboral, así como el favorecimiento del envejecimiento activo por la vía de una ampliación de los supuestos de compatibilidad entre pensión y actividad laboral; o en la pensión de viudedad, en materia de mayor identidad de tratamiento entre las uniones matrimoniales y las parejas de hecho.

En este sentido, en los últimos años hemos contado con diversas modificaciones que han afectado al sistema público de pensiones, especialmente a la pensión de jubilación. Entre ellas, destaca el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, 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. A esta ley le sigue la aprobación de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, y del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad; y finalmente, el RDL 2/2023, de 16 de marzo.

### 3. MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, ESPECIALMENTE EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

#### 3.1. Medidas sobre los gastos

##### 3.1.1. Jubilación activa

Como se ha indicado, el principal escollo en el debate en torno a la sostenibilidad de las pensiones se halla sobre la pensión de jubilación. Además, a esto se añade el principio de solidaridad intergeneracional como eje sobre el que se sustenta el sistema de pensiones, desarrollado por la LGSS como un sistema financiero de reparto, en el que las personas afiliadas de hoy pagan las prestaciones de las personas pensionistas actuales, con la confianza de que las personas afiliadas en un futuro paguen las suyas<sup>3</sup>.

Ello significa que, para que el sistema sea viable, deben realizarse cambios. Entre ellos, se hallan aquellos relacionados con los factores de sostenibilidad y de la pirámide poblacional. Además, se puede observar que en los últimos años la percepción del envejecimiento ha cambiado, pues ya no se entiende como una etapa de declive, sino que tiene una

.....

3 MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; QUESADA SEGURA, R.; MALDONADO MOLINA, J.A., Manual de Seguridad Social, Tecnos, Madrid, 2021, p. 152.

concepción mucho más activa y positiva. Así, la OMS está promoviendo el envejecimiento activo, el cual es definido como un “proceso de optimizar oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de promover la calidad de vida a medida que se envejece”<sup>4</sup>.

De esta forma, se ha cambiado la visión de las personas maduras surgiendo así la jubilación parcial, la jubilación flexible y activa como nuevas formas que compatibilizan la percepción de la pensión de jubilación con la continuidad de la prestación de trabajo, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena. De hecho, se puede observar que existe una política que tiende hacia el endurecimiento y penalización de las jubilaciones anticipadas voluntarias, y hacia el premio del retraso de la jubilación fomentando la prolongación de la vida activa a través de medidas persuasivas.

Por un lado, la jubilación activa fomenta que aquella persona trabajadora que alcanza la edad ordinaria de jubilación, vuelva al trabajo o comience una nueva actividad compatible con la pensión de jubilación.

La jubilación activa se diferencia de la flexible en el sentido de que esta última conlleva la compatibilización de la jubilación con el trabajo, lo cual tiene como fin último, como ya se ha indicado, ampliar la edad mínima ordinaria de acceso a la pensión de jubilación de forma voluntaria. Es decir, favorecer la inserción activa de las personas jubiladas, evitando así la dependencia de la persona trabajadora del sistema de pensiones. En otras palabras, la jubilación flexible pretende que cada persona trabajadora sea quien decida el momento adecuado para cesar en su actividad laboral<sup>5</sup>.

La jubilación flexible se regula en el art. 213 LGSS, cuyo primer apartado señala que “las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan. Durante dicha situación, se minorará el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable”.

En el fondo, la jubilación flexible constituye una modalidad de jubilación parcial ex art. 215 LGSS, siendo su objetivo, no que la persona trabajadora deje de trabajar de forma progresiva, sino permitir que la persona jubilada vuelva a la vida laboral de forma parcial. El resultado, al final, es el mismo, esto es, trabajar parte de la jornada por una pensión parcial pero, ello sí, con una finalidad diferente<sup>6</sup>.

.....

4 RUBIO RUBIO, L.; RUBIO HERRERA, R., “Envejecimiento activo: su significado y fundamento actual. Teorías y estereotipos sobre el envejecimiento”, en MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019, p. 4.

5 MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; QUESADA SEGURA, R.; MALDONADO MOLINA, J.A., *Manual de Seguridad Social... op. cit.* 2021, p. 325.

6 MALDONADO MOLINA, J.A., “Trabajadores maduros y pensionistas productivos. El envejecimiento activo laboral”, en MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019, p. 546.

Por su parte, la jubilación activa se regula en el art. 214 LGSS. Para poder acceder a la misma se exige, por un lado, que ello se solicite, como mínimo, un año después de haber cumplido la edad que, en cada caso, resulte de aplicación, según el art. 205.1 a) LGSS, sin que, a tales efectos, sean admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación a la persona interesada. En segundo lugar, el porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión causada ha de alcanzar el 100 %. Por último, el trabajo compatible podrá realizarse por cuenta ajena, a tiempo completo o a tiempo parcial, o por cuenta propia.

La cuantía de esta pensión de jubilación activa es el 50 % del importe resultante en el reconocimiento inicial, una vez aplicado, si procede, el límite máximo de pensión pública, o del que se esté percibiendo, en el momento de inicio de la compatibilidad con el trabajo, excluido el complemento por mínimos. Dicha cuantía lo es con independencia de la jornada laboral o actividad de la persona pensionista.

No obstante, si la actividad que realiza es por cuenta propia y acredita tener contratada, como mínimo, una persona trabajadora, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo es del 100 %.

La persona pensionista de la jubilación activa no tiene derecho a los complementos para pensiones inferiores a la mínima durante el tiempo en el que compatibilice la pensión con el trabajo.

Una vez finalizada la relación laboral por cuenta ajena, o una vez se produzca el cese en la actividad por cuenta propia, se restablecerá el percibo íntegro de la pensión de jubilación.

Por último, cabe destacar que la jubilación activa implica la cotización por incapacidad temporal y contingencias profesionales, así como una cuota de solidaridad del 8 %, no computable para las prestaciones, que, en caso de que la actividad sea por cuenta ajena, se distribuye en un 6 % para la empresa y un 2 % para la persona trabajadora.

### *3.1.2. Jubilación demorada*

La jubilación demorada tiene un claro fin de fomentar la permanencia de las personas trabajadoras en activo. Se pretende aproximar la edad legal de jubilación y la edad de expulsión del mercado laboral de las personas trabajadoras de mayor edad. El distanciamiento entre ambas edades está en el tejado de las empresas, que aprovechan y se benefician de todas las herramientas que el ordenamiento ofrece. Para ello, se prevén incentivos sociales, fiscales y laborales, así como la compatibilidad de la pensión con el desarrollo de una actividad profesional.

Esta figura tiene su origen, de hecho, en la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que habilitó al gobierno para introducir desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en caso de que las personas trabajadoras continuasen en activo tras la edad ordinaria de jubilación. Con la reforma del RDL 16/2001, de 27 de diciembre y su correspondiente Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, se sientan las bases de esta figura. Así se reguló la exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes; bonificaciones en la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes; o un porcentaje adicional a la pensión de jubilación, entre otras.

Esta regulación fue modificada con las posteriores reformas, y finalmente, la Ley 21/2021, vuelve a modificar de forma considerable esta figura dando una nueva redacción al art. 210.2 LGSS.

Concretamente, el art. 210.2 LGSS favorece la jubilación permitiendo a la persona que pueda optar, o bien, por la obtención de un porcentaje adicional del 4 % por cada año completo de trabajo efectivo acreditado con posterioridad al cumplimiento de la edad de jubilación, que se sumará al que en cada caso corresponda en función del número de años cotizados y se aplicará a la base reguladora correspondiente para determinar la pensión a percibir. No obstante, si la cuantía de la pensión reconocida alcanza dicho límite sin aplicar el porcentaje adicional o bien aplicándolo parcialmente, la persona interesada tendrá derecho, además, a percibir cada año una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento, el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeando a la unidad más próxima por exceso. Dicha cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en 14 pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o, en su caso, pensiones que tuviera reconocidas la persona interesada, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento.

Por otro lado, puede optar por una cantidad a tanto alzado por cada año completo de trabajo efectivo acreditado y cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía vendrá determinada en función de los años cotizados y acreditados en la primera de las fechas indicadas.

De cualquier forma, el art. 210.2 LGSS prevé la posibilidad de combinar ambas opciones, sin perjuicio de que la elección se tome una vez en el momento en que se adquiere el derecho a percibir dicho complemento económico.

El RD 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ha desarrollado esta previsión, concretando estas posibilidades, y

señalando que la tercera posibilidad, es decir, la híbrida, solo está abierta a quienes hayan demorado como mínimo dos años el cese del trabajo, lo que no augura un resultado muy halagüeño, ya que lo normal es que la demora sea de un año. Además, se diferencia según el tiempo en que se haya mantenido en activo, de tal forma que, si ha sido de dos a diez años completos, será la suma del porcentaje adicional del 5 % por año de la mitad de ese periodo, más una cantidad a tanto alzado por el resto del periodo considerado; y si se acreditan 11 años o más completos de cotización, la cuantía de este complemento de demora es la suma de una cantidad a tanto alzado por 5 años de ese periodo y el porcentaje adicional del 4 % por cada uno de los años restantes.

El ejercicio de la opción por la modalidad de pago del complemento económico se efectúa en el momento de la solicitud de la pensión de jubilación. Si no se ejercita esta facultad en la solicitud de la pensión de jubilación, se aplicará el complemento económico del 4 % por cada año completo cotizado que acredite con posterioridad al cumplimiento de la edad de jubilación, es decir, la primera opción.

Cabe resaltar que, a efectos de computar el periodo cotizado a considerar, solo se toman años completos, sin que se equipare a un año la fracción del mismo. Además, debe completarse la previsión del art. 210.2 LGSS con lo dispuesto en el art. 205 LGSS, al diferenciar entre aquellas personas que acrediten el tiempo de cotización que les permite jubilarse a los 65 años, en cuyo caso, el porcentaje adicional comienza si continúa trabajando a partir de los 66 años, es decir, un año después de su edad de jubilación; y aquellas personas que acrediten menos tiempo de cotización, en cuyo caso el porcentaje adicional se inicia un año después de la edad de jubilación. Esta distinción significa que el tiempo de cotización previo no solo tiene impacto en la fijación de la edad de jubilación, sino también y de forma correlativa en la fijación de la edad a partir de la cual se puede optar a dicho porcentaje adicional o compensación.

Se añade una especialidad cuando la pensión contributiva que determina el derecho al complemento se cause por totalización de períodos de seguro a prorrata temporis en aplicación de la normativa internacional. Así, si se ha optado por el porcentaje adicional del 4 %, dicho porcentaje se sumará al que con carácter general corresponda a la persona interesada (art. 210.1 LGSS), aplicándose la suma resultante a la base reguladora a efectos de determinar la pensión teórica (que no puede superar en ningún caso el límite del art. 57 LGSS). A este resultado obtenido se le aplicará la prorrata temporis que corresponda por la totalización de períodos de seguro. Si la cuantía de la pensión alcance el límite general sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, la persona interesada tendrá derecho a percibir la cuantía resultante de aplicar a la cantidad a que se refiere el tercer párrafo del artículo 210.2.a) LGSS la prorrata aplicada a la pensión a la que acompaña.

Por último, debe tenerse presente que este complemento es incompatible con el acceso al envejecimiento activo, así como también con la jubilación parcial o la jubilación flexible. De esta forma, si se opta por percibir el complemento bajo la modalidad de porcentaje adicional del 4 %, su percibo queda suspendido durante el tiempo en que se aplique el régimen de compatibilidad del trabajo con la pensión de jubilación ex art. 214 LGSS. Y, si se opta por percibir el complemento bajo la modalidad de cantidad a tanto alzado o bajo la fórmula de combinación de porcentaje adicional y cantidad a tanto alzado, no es posible aplicar el régimen de compatibilidad.

Al respecto, cabe señalar que, si ya es complejo jubilarse en la edad ordinaria, no tiene mucho sentido incrementar una pensión de por vida en un 4 % o anticipar el coste en forma de indemnización, ya que al gasto que ello supone, cabe añadir el coste de la exención de cotización para las empresas y personas trabajadoras. Y a ello, cabe adicionar el coste referido a que los tiempos de exención computan como cotizados a los efectos de acceso a las prestaciones y de cálculo de la base reguladora.

### *3.1.3. Base reguladora de la pensión de jubilación*

El RDL 2/2023 también ha incidido sobre el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, regulada en el art. 209.1 LGSS, de tal forma que lo que se tiene en cuenta son los 348 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante (últimos 29 años), de los que se escogen 324 bases y se divide entre 378, aplicando, además, las siguientes reglas. En primer lugar, se seleccionan los 348 meses consecutivos inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante. De esos 348 meses se eligen, de oficio, las 324 bases de cotización de mayor importe de la persona interesada. Si en dicho periodo aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras 48 mensualidades se integrarán con la base mínima de cotización del Régimen General que corresponda al mes respectivo y el resto de las mensualidades con el 50 % de dicha base mínima. Cuando en alguno de los meses a tener en cuenta la obligación de cotizar hubiera existido solo durante una parte del mismo, procederá la integración indicada anteriormente por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar, siempre que la base de cotización correspondiente al primer periodo no alcance la cuantía de la base mínima mensual establecida para el Régimen General.

Lógicamente, esta previsión se aplicará de forma gradual hasta enero de 2037, cuando ya estará implementada en su integridad, comenzando a partir del 1 de enero de 2026, cuando la base reguladora será el resultado de dividir entre 352,33 la suma de las 302 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del periodo de los 304 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Además, la disposición transitoria 4.7 LGSS prevé que, a tales efectos, cuando el hecho causante se produzca con posterioridad al 31 de diciembre de 2025 y antes del 31 de diciembre de 2040, se aplicará de oficio el art. 209.1, cuando el cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha del hecho causante. Cuando el hecho causante se produzca durante el año 2041 se aplicará de oficio el art. 209.1, con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 306 meses entre 357, cuando el cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha del hecho causante. Cuando el hecho causante se produzca durante el año 2042 se aplicará de oficio el art. 209.1, con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 312 meses entre 364, cuando el cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha del hecho causante. Cuando el hecho causante se produzca durante el año 2043 se aplicará de oficio el art. 209.1, con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 318 meses entre 371, cuando el cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha del hecho causante. Y, a partir de 2044, se aplicará el art. 209.1 en todos los casos.

De hecho, ya la Recomendación núm. 11 del Informe de Seguimiento del Pacto de Toledo de 2020 establecía que “singularmente, en los casos de vidas laborales muy prolongadas, y siempre que ello no ocasione un quebranto grave sobre la sostenibilidad financiera del sistema, cabría valorar la posibilidad de la inclusión de medidas que, con carácter excepcional, reconozcan la capacidad del beneficiario para descartar algún daño corto 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”.

Como se observa, la modificación normativa ha ido más allá al dar preferencia al principio de sostenibilidad social frente al de sostenibilidad financiera. Así ha abandonado la exigencia de excepcionalidad del Pacto de Toledo, pero ha introducido precauciones a través de la graduación de la introducción de la reforma. Es decir, a diferencia de otras modificaciones normativas, en las que se ha seguido una senda de ampliación muy gradual del periodo de cómputo para la base reguladora, ahora se amplía a 348 meses (29 años), pero con la posibilidad de excluir 24 meses (2 años), los que se determinen de oficio que son más perjudiciales para la futura persona pensionista.

### *3.1.4. El “nuevo” índice de revalorización de las pensiones*

El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones ha sido y es una constante del Pacto de Toledo. El Informe de 1995 ya establecía en su Recomendación núm. 11 que se debía garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo “mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año”. El Infor-

me de 2003 vuelve a incidir en este aspecto, pero matizando que el mantenimiento debe “ser preservado mediante la adopción de medidas que garanticen el equilibrio financiero del Sistema en el futuro”. En la misma línea se mantiene también el Informe de 2011 y el Informe de 2020. Este último insiste en el perjuicio que la inflación ocasiona a los pensionistas, “uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas -generalmente al alza- que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida”.

No cabe duda de que si partimos de la consideración de que las pensiones constituyen una renta de sustitución de las personas cuando finalizan su vida profesional activa -en el caso de la jubilación-, lo deseable es que la persona pensionista pueda mantener un nivel de vida similar al que tenía cuando estaba trabajando. Por ello, si una vez calculada la pensión, esta no se adecua al nivel económico y al poder adquisitivo, se produciría una desvirtuación de la misma. De ahí, la existencia del mecanismo de revalorización de la cuantía de las pensiones.

Existen diferentes criterios y parámetros para llevar a cabo dicha revalorización. La más utilizada es aquella que tiene como eje la evolución del coste de vida, es decir, el índice de Precios al Consumo. Esta es la fórmula que incorporó nuestro legislador con la Ley 26/1985, y así se plasmó también en la Recomendación núm. 11 Pacto de Toledo de 1995. Este sistema se mantuvo hasta 2013, cuando 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, la cual, además de introducir el factor de sostenibilidad, modifica el sistema de revalorización de las pensiones mediante la sustitución del IPC como elemento de referencia. De esta forma, a partir del 1 de enero de 2014, las pensiones del sistema de la Seguridad Social serían incrementadas al comienzo de cada año en función del nuevo índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. El citado índice se calcula mediante una fórmula que tiene en cuenta los ingresos y gastos del sistema de tal forma que, a partir de la entrada en vigor de la ley, la subida de las pensiones cada año no podrá ser inferior al 0,25% ni superior a la variación del índice de precios al consumo en el periodo anual anterior más el 0,50%.

Sin embargo, el RD 46/2021, de 26 de enero, suspende la aplicación de dicho sistema de revalorización, y la Ley 21/2021 vuelve a recuperar la garantía del poder adquisitivo a través del sistema anterior, es decir, en función de la inflación media registrada en el ejercicio anterior. Concretamente, la Ley 21/2021 instaura el sistema de revalorización anual de las pensiones basado en la inflación media interanual de los 12 meses previos a diciembre del año anterior. Este mecanismo rescata la garantía del poder adquisitivo de las pensiones mediante una fórmula novedosa<sup>7</sup>, mediante la cual el cálculo de la medida anual es más

.....

7 TORTUERO PLAZA, J.L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, RTSS, núm. 467, 2022, p. 196.

justa y equilibrada que otras anteriores, ya que modera el efecto de shocks económicos puntuales que se puedan producir a lo largo del año.

Este mecanismo ya se puso en marcha con la LPGE para 2022 de tal forma que, según sus arts. 36 y 40, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social y las de Clases Pasivas del Estado, experimentaron en 2022 un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre de 2021, es decir, al periodo comprendido entre noviembre de 2020 y noviembre de 2021, lo que dio lugar a un incremento del 2,5 %.

En realidad, la Ley 21/2021 lo que hace es rescatar el antiguo sistema de revaloración de las pensiones basado en la inflación, lo que es un elemento clave para garantizar su suficiencia. Ello supone, en realidad, un aumento del gasto en pensiones. De ahí que algún sector de la doctrina<sup>8</sup> haya sugerido que solo se revaloricen las pensiones más bajas, mientras que para el resto se aplique un incremento que venga determinado por la aplicación a la pensión media del sistema, y el resultado obtenido, una cuantía fija, que constituya un incremento igualitario para todas las pensiones.

El RDL 2/2023 introduce ciertas matizaciones a esta previsión de tal forma que establece este sistema de revalorización para todas las pensiones contributivas, incluido el complemento de la brecha de género, así como la cuantía mínima de las pensiones, fijando así una uniformidad de criterio en los diferentes aspectos de la misma.

Además, el art. 57 LGSS señala que, al igual que el resto de las pensiones contributivas, cuando la pensión inicial quede limitada por la cuantía máxima establecida para el año en que se cause, las sucesivas revalorizaciones anuales que correspondan de acuerdo con el art. 58.2 LGSS se efectuarán, la primera sobre dicho importe y las posteriores sobre el importe revalorizado del año anterior, normas que también se aplica a las pensiones concurrentes. No obstante, esta medida está previsto que entre en vigor el 1 de enero de 2025.

Por otro lado, el problema del límite máximo de las pensiones se halla en la cuantía de su importe que se fija anualmente, así como la diferencia que existe entre dicho importe y el de la base máxima de cotización, que es la base que se tiene en cuenta a efectos de determinar la cuantía de las pensiones contributivas. En este sentido, el RDL 2/2023 ha establecido que, a fin de determinar la cuantía máxima inicial de las pensiones que se causen a partir de 2025, las sucesivas LPGE (comenzando con la del año 2025 hasta 2050), además de revalorizarse según lo dispuesto en el art. 58.2 LGSS, se establece “un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año hasta 2050”<sup>9</sup>.

.....

8 TORTUERO PLAZA, J.L., “Retos y reformas en... *op. cit.* p. 211.

9 Disposición transitoria trigésima novena LGSS, incorporada por el art. 39 RDL 2/2023.

De cualquier forma, un sector doctrinal<sup>10</sup>, considera, de manera acertada, a mi entender, que esta medida no compensará la mayor carga que supone para las personas trabajadoras el incremento de la cotización, pues quienes lo soportan son ellas mismas, no las personas pensionistas, ya que aquellas son quienes verdaderamente van a tener que soportar las diversas medidas de cotización que se han establecido, como la cotización adicional de solidaridad, o el mecanismo de equidad intergeneracional, entre otras.

A partir de 2050 se prevé un incremento anual adicional aplicable para determinar la cuantía máxima inicial de las pensiones causadas desde ese mismo año hasta 2065 que se recoge en una tabla que comienza con 3,2 puntos porcentuales en 2051 y llega a 20,0 puntos porcentuales en 2065. Y, a partir de 2065, se valorará en el marco del diálogo social la conveniencia de mantener el proceso de convergencia hasta alcanzar un incremento total de 30 puntos porcentuales.

Estos incrementos anuales, obviamente, solo se aplicarán una vez revalorizada la cuantía máxima al límite de pensiones y no a los pensionistas.

Por otro lado, puede observarse como tales incrementos son palpablemente inferiores (0,115 puntos porcentuales) desde 2025, a los establecidos para el límite de las bases máximas de cotización, con un 1,2 desde 2024, debiendo incrementarse sustancialmente en el futuro, si se quiere cumplir con el Pato de Toledo (2011), cuya Recomendación 5 “estima necesario ajustar con más precisión la relación entre el salario real y las bases de cotización, así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se percibirán, elevando el tope máximo de cotización y la pensión máxima”. Esto se conoce como la “reforma silenciosa”, es decir, aquella que se está dando en la misma y que se basa en actualizar las pensiones con la inflación, en lugar de con el crecimiento de los salarios; poner un tope a la pensión que puede recibir una persona; y actualizar dicho tope con la inflación<sup>11</sup>.

De cualquier forma, esta previsión a tan largo plazo, como muy bien describe la doctrina, se trata de “medidas paramétricas a largo plazo como si fueran estructurales (...) al proyectarse a más de cuarenta años unos números que a lo más podrían sostenerse dos o tres años”<sup>12</sup>. Y hemos de ser conscientes que una previsión a tan futuro plazo no es sostenible. Vivimos en un sistema globalizado, donde las vicisitudes y oscilaciones a nivel laboral, económico y social no son previsibles, de tal forma que cualquier suceso que pueda tener lugar fuera de España afectará a nuestro sistema. Por ello, deben buscarse medidas que sean más tangibles, reales y aplicables a corto plazo.

10 FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Reforma de las pensiones públicas y otros cambios de Seguridad Social por Real Decreto-Ley 2/2023”, REDT, núm. 264, 2023.

11 CONDE-RUIZ, J.I.; GONZÁLEZ, C., La reforma silenciosa: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema (noviembre 2012). Investigación premiada con un segundo premio en la convocatoria de 2011 del Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPRO) al amparo de la Orden TIN/731/2011, de 25 de marzo.

12 FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Reforma de las pensiones... *op. cit.*”

## 3.2. Medidas sobre los ingresos

### 3.2.1. Sustitución del factor de Sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional

El factor de sostenibilidad, como es sabido, fue introducido en la reforma de 2013, el cual realizaba un ajuste de las pensiones en función de la evolución de la esperanza de vida de las personas en España, fijando así un coeficiente reductor sobre la pensión que suponía, en definitiva, una reducción de la pensión de jubilación. Ello comportaba, por tanto, un incremento de la carga de la sostenibilidad del sistema de pensiones sobre los pensionistas.

La falta de aceptación de esta medida ha llevado a su sustitución por el mecanismo de equidad intergeneracional. Este mecanismo, según el propio Ministro, se configuró en un primer momento (con la Ley 21/2021) como una “herramienta complementaria que se activará solo si es necesario y, además, actuará como válvula de seguridad, únicamente si el gasto en pensiones crece por encima de lo previsto”<sup>13</sup>. No obstante, tras la reforma del RDL 2/2023, según el actual art. 127 bis LGSS, el mecanismo consiste en “una cotización finalista aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social”.

Cabe señalar que, tal y como se desprende de dicho precepto, el Fondo de Reserva ya no se nutre de excedentes de las cotizaciones sociales, sino que se sustituye por nuevas cotizaciones, ya que las mismas no son computables a efectos de prestaciones, es decir, no servirán para lucrar o mejorar la pensión de jubilación.

Este mecanismo, además, se aplica sobre los ingresos y no sobre las prestaciones, como lo hacía el Factor de Sostenibilidad<sup>14</sup>. La finalidad de esta medida es establecer un fondo de reserva para poder hacer frente a las desviaciones previstas en torno al cobro de las pensiones futuras.

Según un sector doctrinal<sup>15</sup>, este mecanismo pretende, por un lado, poner fin al factor de sostenibilidad introducido en el año 2013, y que siempre ha sido suspendido en su aplicación, lo cual supone eliminar un factor reductor de las pensiones en las generaciones

13 ESCRIVÁ BELMONTE, J.L., “El acuerdo con los agentes sociales es muy profundo y aborda más de la mitad de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, *Revista Seguridad Social*, 2022. Disponible en <https://revista.seg-social.es/2021/07/07/escriva-el-acuerdo-con-los-agentes-sociales-es-muy-profundo-y-aborda-mas-de-la-mitad-de-las-recomendaciones-del-pacto-de-toledo/>.

14 ESCRIBÁ PÉREZ, A.N., “El mecanismo de equidad intergeneracional en el Pacto de Toledo”, en AA.VV., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, Laborum, Murcia, 2022, p. 406.

15 TORTUERO PLAZA, J.L., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, *Briefs AEDTSS*, núm. 2, 2022.

más jóvenes. El peso que soporta cada persona trabajadora vinculado a la esperanza de vida generacional se transforma, de esta forma, en una aportación solidaria destinada a incrementar el Fondo de Reserva para hacer frente a los gastos de pensiones de la generación del baby boom. Por otro lado, también tiene como fin buscar la sostenibilidad del sistema desde los ingresos, rompiendo así con la línea tradicional de limitar los gastos, es decir, reducir las pensiones.

Por tanto, como se observa, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, a diferencia del Factor de Sostenibilidad, se basa en que el mecanismo se aplica a todas las personas trabajadoras con independencia de la edad, mientras que el Factor de Sostenibilidad afectaba a las generaciones más jóvenes. Además, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional supone un incremento claro de los ingresos a través de un aumento en las cuotas de cotización, mientras que el Factor de Sostenibilidad constituye un recorte en la pensión, es decir, en los gastos.

Esta Mecanismo se traduce en una cotización adicional de 1,2 puntos porcentuales, que se aplica sobre la base de cotización por contingencias comunes. Esta cotización adicional no puede ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción. De esta forma, el mecanismo se convierte en un instrumento exclusivamente de recaudación, intangible, cuya única contingencia a la que se destina, es aquellos supuestos del sistema en que se cotice por jubilación, y cuya finalidad es “preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a largo plazo”.

Esta cotización adicional de 1,2 puntos porcentuales se desglosa en un punto porcentual para la empresa y 0,2 puntos porcentuales para la persona trabajadora. No obstante, se prevé un sistema transitorio hasta 2029, de tal forma que en el año 2023, será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponde a la empresa y el 0,10 a la persona trabajadora; en el año 2024, será de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponde a la empresa y el 0,12 a la persona trabajadora; en el año 2025, será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponde a la empresa y el 0,13 a la persona trabajadora; en el año 2026, será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponde a la empresa y el 0,15 a la persona trabajadora; en el año 2027, será de 1,00 puntos porcentuales, de los que el 0,83 corresponde a la empresa y el 0,17 a la persona trabajadora; en el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponde a la empresa y el 0,18 a la persona trabajadora; y en el año 2029, será de 1,20 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponde a la empresa y el 0,20 a la persona trabajadora. Este mecanismo se prevé aplicable así hasta 2050.

### 3.2.2. Cotización adicional de solidaridad

El RDL 2/2023 introduce un nuevo precepto, el art. 19 bis, en la LGSS, por la que se establece una cotización adicional de solidaridad cuando se supere la base máxima de cotización.

Este nuevo precepto, en realidad, está eliminando la existencia de una base máxima de cotización, de tal forma que con esta previsión todas las personas trabajadoras van a cotizar por su salario real. Con ello, se elimina la existencia de la base máxima de cotización que impedía una cotización por salarios reales<sup>16</sup>.

Ello era una situación particular, porque ese incremento en la cotización no le serviría a la persona trabajadora a efectos de aumentar su futura pensión, ya que el límite de la misma era más bajo. Esta pérdida para el pensionista de jubilación es el ahorro que supone para la Seguridad Social, ya que no existe ajuste entre el límite máximo de pensión y la base máxima de cotización, lo cual se produce por cada persona que accede a la pensión con bases máximas de cotización<sup>17</sup>. Pero ello también afecta a la Administración, ya que no recauda ingresos por no ser objeto de cotización el tramo comprendido entre el tope máximo de cotización y el salario real. No obstante, ello queda compensado con el límite máximo de las pensiones, que es más bajo que la base máxima de cotización.

Este sistema cambia con el RDL 2/2023 el cual grava la parte del salario que supera la base máxima de cotización, aunque ello sí con unos tipos de cotización más bajos. Concretamente, según el exceso de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena sobre la base máxima de cotización establecida anualmente en la LPGE se aplica un tipo diferente.

Cabe tener en cuenta que, aunque el tipo de cotización es bastante inferior -concretamente, 4 veces menos al que le hubiera correspondido aplicando el tipo actual-, sin embargo, no contarán a efectos de bases reguladoras de futuras pensiones.

Según el art. 19 bis LGSS “la cuota de solidaridad será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 por ciento a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento; el tipo del 6 por ciento a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el tipo del 7 por ciento a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes”. Su entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2025, y, además, se aplicará de forma gradual:

.....

16 MORENO VIDA, M.N., “La cotización: reglas generales”, MALDONADO MOLINA, J.A.; DE VAL TENA, A. L., (Coords.), Tratado de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, Murcia, 2017, p. 430.

17 DE LAS HERAS CAMINO, A., “Una relación en discordia: la base de cotización máxima y el tope de la pensión pública”, RTSS, núm. 360, 2013, p. 38.

Año	Retribuciones desde base máxima hasta 10 % adicional de la base máxima	Retribuciones desde el 10 % adicional de la base máxima hasta 50 % adicional de la base máxima	Retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima
	Tipo cotización %	Tipo cotización %	Tipo cotización %
2025	0,92	1	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,5	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
2031	2,29	2,5	2,92
2032	2,52	2,75	3,21
2033	2,75	3	3,50
2034	2,98	3,25	3,79
2035	3,21	3,5	4,08
2036	3,44	3,75	4,38
2037	3,67	4	4,67
2038	3,90	4,25	4,96
2039	4,13	4,5	5,25
2040	4,35	4,75	5,54
2041	4,58	5	5,83
2042	4,81	5,25	6,13
2043	5,04	5,5	6,42
2044	5,27	5,75	6,71
2045	5,50	6,00	7,00

Tabla 1. Aplicación gradual de la cotización adicional de solidaridad.

Como se observa, se prevén tres tramos, según el exceso que suponga el salario real en relación con la base máxima de cotización, que se irán incrementando de forma gradual hasta 2045, y la distribución entre empresa y persona trabajadora lo es en la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes, es decir, del total del 28,30 %, el 23,60 % a cargo de la empresa y el 4,70 % a cargo de la persona trabajadora, lo cual, traducido supone un 83,39 % a cargo de la empresa y un 16,61 % a cargo de la persona trabajadora.

No obstante, siguiendo a un sector doctrinal<sup>18</sup> al que me uno, esta cotización adicional de “solidaridad”, poco tiene que ver con su nombre, pues si es obligatorio efectuar tal cotización no tiene mucho de solidaridad. La solidaridad lleva implícito un claro componente de libertad, de voluntad de ayudar, y en este caso, no se cotiza por los excesos del rendimiento de trabajo por libre voluntad, sino que viene establecido por la LGSS de forma obligatoria. De tal forma que si no se cotiza por ello se aplicará el correspondiente recargo, costas e intereses de demora.

.....

18 FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Reforma de las pensiones... *op. cit.*”

Se ha criticado también que los colectivos con mayor afectación son los de niveles retributivos más altos, ya que se entiende que penalizaría la atracción de talento y la inversión en cualificación, hecho que ya es bastante complejo de mantener en un modelo competitivo que apueste por el valor añadido y no los bajos salarios.

Por último, lo que no queda claro es el destino específico de esta cuota adicional de solidaridad. En aplicación del sentido lógico debería ir dirigido a nutrir el Fondo de Reserva.

#### 4. CONCLUSIONES. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

**E**l debate sobre el futuro de las pensiones es una constante que permanece viva en la situación económica y social española. Se ha propuesto un gran abanico de medidas diferentes, desde aquellas tendentes a la austeridad en el gasto, hasta aquellas que propugnan el incremento de los ingresos. Además, partiendo de que el sistema de pensiones español se basa en el principio de solidaridad, se debate qué colectivo debe asumir el esfuerzo económico.

En este sentido, la propuesta de reducción del gasto, esto es, la limitación de la revalorización de las pensiones ha sido declarada nula por el TC<sup>19</sup>, al desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 2.1 RDL 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social, precepto que dejó sin efecto para el año 2012 la revalorización de las pensiones para el caso de que el IPC real fuera superior al previsto. El TC<sup>20</sup> considera que el art. 50 CE no obliga a los poderes públicos a que todas y cada una de las pensiones se revaloricen cada año según el IPC anual, validando así la congelación de las pensiones más elevadas. Por consiguiente, la alternativa de la reducción del gasto es viable jurídicamente y solo depende de las políticas legislativas que se planeen en ciertos momentos de crisis, que permiten diferentes modulaciones, con actualizaciones moderadas para las pensiones de cuantía inferior.

Por el contrario, la medida de incremento de ingresos se traduce en un incremento de las cotizaciones, la eliminación de bonificaciones o subvenciones para la contratación, la supresión de los topes de cotización, o el incremento de la edad de jubilación o fomento

.....

19 STC 49/2015, de 5 de marzo.

20 STC 49/2015, de 5 de marzo, que señala que “este precepto constitucional, no obliga a que todas y cada una de las pensiones ya causadas experimenten un incremento anual. La «garantía de actualización periódica, no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones. Al fijar un límite a la percepción de nuevas pensiones o al negar la actualización durante un tiempo de las que superan ese límite el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones» (STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 5)”.

de continuidad de la vida laboral, entre otras. Ello supone, lógicamente, un efecto negativo sobre el desempleo de las personas jóvenes, especialmente en situaciones de crisis económica.

En este sentido, considero que la sustitución del factor de sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional no se ajusta a la finalidad de conseguir un verdadero sistema público de pensiones sostenibles, pues lo que se está consiguiendo es un aumento de las cotizaciones para poder ir sufragando las pensiones, pero en modo alguno, este incremento se va a corresponder con una ecuánime pensión futura para las personas y empresas que ahora están cargando con este incremento de la cotización. Es decir, este Mecanismo de Equidad Intergeneracional, en modo alguno, recoge garantía alguna de que cuando las actuales empresas y personas trabajadoras que están cotizando por el citado mecanismo se jubilen, reciban una pensión que sea acorde al esfuerzo realizado.

De las diferentes propuestas para conseguir más ingresos, la medida que tiene un mayor consenso es el incremento de la edad de jubilación, pues si se tiene en cuenta que la esperanza de vida es más alta que en años anteriores, alargar la edad de jubilación no resulta desproporcionado. En este sentido, se puede observar como las últimas reformas en materia de pensión de jubilación han ido encaminadas en este sentido, incentivando el alargamiento de la vida laboral, así como la compatibilidad de la jubilación y el trabajo y limitando la jubilación anticipada. Para que ello sea viable, además de prever medidas alentadoras, deben establecerse medidas que garanticen la empleabilidad positiva de las personas trabajadoras mediante la formación permanente, un trabajo decente y no precario con condiciones de trabajo justas y equitativas y la protección frente al despido. En este sentido, debería regularse de manera pormenorizada la adaptación del puesto de trabajo a la persona para las personas trabajadoras con riesgo o con discapacidad, y que así puedan decidir continuar con la vida laboral<sup>21</sup>. De hecho, la Recomendación núm. 18 Informe del Pacto de Toledo de 2020, “personas con discapacidad”, señala que “la Comisión reafirma su convencimiento de que el sistema de Seguridad Social, como instrumento esencial de la política social, debe contribuir a que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos de ciudadanía y, de esta forma, garantizar su plena inclusión y participación sociales”. En línea con la recomendación de 2011, nuestro ordenamiento jurídico dio pasos significativos en esta materia a través de la adaptación de la normativa española a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, así como de la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 2/2013).

.....

21 FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., Las pensiones de Seguridad Social. Un panorama incierto que urge despejar, Aranzadi, Cizur Menor, 2022; CANO GALAN, Y., “La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 3, 2022.

A este respecto, la Comisión valora de forma positiva la articulación de medidas que refuerzan la cobertura social de estas personas, tales como “el establecimiento de mecanismos de anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con grados de discapacidad que aporten menor esperanza de vida, la configuración de convenios especiales que posibiliten la inclusión en la Seguridad Social de personas que, en razón de su discapacidad, encuentran mayores dificultades para su inserción socio-laboral o la flexibilización de los umbrales de compatibilidad entre actividad lucrativa y pensiones no contributivas de incapacidad”. De igual forma, debería llevarse a cabo con aquellas personas trabajadoras de edad avanzada o aquellas que se consideran especialmente sensibles.

Por último, y no menos importante, debe garantizarse el principio de confianza sobre la sostenibilidad económico-financiera del sistema público de pensiones evitando medidas de regresividad sobre las medidas ya acordadas dentro del Pacto de Toledo, pues, como es sabido, encontramos informes de entidades económicas<sup>22</sup> que cuestionan la suficiencia de las medidas adoptadas para poder garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones creando incertidumbre e inseguridad jurídica a la ciudadanía. Así lo señala también la Recomendación núm. 18 Informe del Pacto de Toledo cuando advierte “del descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud: muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que esta no será suficiente para poder vivir dignamente. Por eso, ellos deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida en aquel, lo cual exige la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y de sus virtudes. Debe reforzarse la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar”.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AYUSO, M.; GUILLÉN, M.; VALERO, D., “Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 71, 2013.

.....

22 AIREF, Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, AIREF, Madrid, 2019; AYUSO, M.; GUILLÉN, M.; VALERO, D., “Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 71, 2013; (s.n.), *An analysis and ranking of 47 pension systems around the world*, Mercer CFA Institute, 2023. Disponible en <https://www.mercer.com/insights/investments/market-outlook-and-trends/mercercfa-global-pension-index/>.

- CANO GALÁN, Y., “La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2022.
- CONDE-RUIZ, J.I.; GONZÁLEZ, C., La reforma silenciosa: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema (noviembre 2012). Investigación premiada con un segundo premio en la convocatoria de 2011 del Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPRO) al amparo de la Orden TIN/731/2011, de 25 de marzo.
- DE LAS HERAS CAMINO, A., “Una relación en discordia: la base de cotización máxima y el tope de la pensión pública”, *RTSS*, núm. 360, 2013.
- ESCRIBÁ PÉREZ, A.N., “El mecanismo de equidad intergeneracional en el Pacto de Toledo”, en AA.VV., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, Laborum, Murcia, 2022.
- ESCRIVÁ BELMONTE, J.L., “El acuerdo con los agentes sociales es muy profundo y aborda más de la mitad de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, *Revista Seguridad Social*, 2022. Disponible en <https://revista.seg-social.es/2021/07/07/escriva-el-acuerdo-con-los-agentes-sociales-es-muy-profundo-y-aborda-mas-de-la-mitad-de-las-recomendaciones-del-pacto-de-toledo/>
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Reforma de las pensiones públicas y otros cambios de Seguridad Social por Real Decreto-Ley 2/2023”, *REDT*, núm. 264, 2023.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *Las pensiones de Seguridad Social. Un panorama incierto que urge despejar*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022
- MALDONADO MOLINA, J.A., “Trabajadores maduros y pensionistas productivos. El envejecimiento activo laboral”, en MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019.
- MOLINA NAVARRETE, C.; VILLAR CAÑADAS, I., “Paz social y nuevo paradigma de reformas del sistema público de pensiones: de la sostenibilidad financiera a la social”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 15, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., “¿Reforma o nuevo modelo legal de planes de pensiones de empleo en la lógica garantista del Estado Social de Derecho? La Ley 12/2022: fortalezas y límites en la teoría y en la práctica”, *Revista Crítica de Relaciones Laborales*, núm. 6, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J.L., *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Atelier, Barcelona, 2022.

- MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; QUESADA SEGURA, R.; MALDONADO MOLINA, J.A., *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La pensión de jubilación*, Laborum, Murcia, 2022.
- MORENO VIDA, M.N., “La cotización: reglas generales”, MALDONADO MOLINA, J.A.; DE VAL TENA, A. L., (Coords.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2017.
- RUBIO RUBIO, L.; RUBIO HERRERA, R., “Envejecimiento activo: su significado y fundamento actual. Teorías y estereotipos sobre el envejecimiento”, en MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. (Dirs.), *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019.
- TORTUERO PLAZA, J.L., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, *Briefs AEDTSS*, núm. 2, 2022.
- TORTUERO PLAZA, J.L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, *RTSS*, núm. 467, 2022.
- VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (Dirs.), *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.