

## La inseguridad jurídica derivada de la contrarreforma de las pensiones públicas de jubilación: ¿quiebra de los derechos de los pensionistas?

### Legal insecurity as a result of the counter-reform of public retirement pensions: a violation of pensioners' rights?

ROCÍO GALLEGO LOSADA

PROFESORA TITULAR DE ECONOMÍA FINANCIERA  
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

#### Resumen

En este artículo se analizan las contradicciones a las que se está enfrentando el sistema público español de pensiones en estos últimos años. Esta falta de criterio consensuado ha impactado no solo sobre aspectos centrales del sistema como la sostenibilidad, suficiencia y déficit, sino también sobre la seguridad jurídica en la que descansa el modelo, generando una incertidumbre que está erosionando el suelo jurídico exigible de uno de los pilares fundamentales del Estado del bienestar. Además, la mayoría de las reformas (y contrarreformas) que están afectando al sistema en estos últimos años se realizan sin debate, a golpe de decisión tecnocrática que se toman con precipitación y gran indefinición. Esto lleva a que el sistema se encuentra encallado en una ambigüedad peligrosa que no hace más que dar marcha adelante y atrás sin ninguna dirección consensuada.

En concreto, el artículo analiza las reformas (y contrarreformas) que están afectando al sistema de pensiones de jubilación en estos últimos años, y que derivan en una creciente falta de credibilidad en el sistema por parte de los pensionistas y cotizantes. El dilema de cuál debe ser el criterio de la revalorización de las pensiones, el retraso de la aplicación del factor de sostenibilidad, la prórroga del criterio anterior en la jubilación anticipada, la prórroga de la jubilación parcial con contrato de relevo hasta el 1 de enero de 2023, o la reintroducción de la jubilación obligatoria, son ejemplos de todo ello. Finalmente, el artículo pone de relieve el incumplimiento del mandato de la Ley 27/2011 de informar al contribuyente de la cuantía de su pensión, lo cual supone un nuevo elemento en la deriva de inseguridad jurídica de las pensiones.

#### Palabras clave

Pensiones, jubilación, Seguridad Social, Pacto de Toledo, inseguridad jurídica, quiebra de derechos

#### Abstract

This article analyses the contradictions faced by the Spanish public pension system in recent years. The lack of agreed criteria has impacted not only central aspects of the system such as sustainability, sufficiency and deficit, but also the legal certainty on which the model rests. As a result, the instability generated is eroding the required legal basis of one of the fundamental pillars of the welfare state. Furthermore, most of the reforms (and counter-reforms) affecting the system in recent years have been carried out without debate, upon the order of a technocratic decision taken with haste and a clear lack of definition. We find ourselves now with a system trapped in a dangerous limbo, continually moving forward and backward without any agreed direction.

In particular, this article analyses the reforms (and counter-reforms) affecting the retirement pension system in recent years, which have resulted in a growing lack of credibility for the system in the eyes of pensioners and social security contributors. The question of which criteria should be employed to re-evaluate pensions, the delay in applying the sustainability factor, the extension of the previous criteria with regard to early retirement, the extension of partial retirement with a hand-over contract until 1 January 2023 or the reintroduction of compulsory retirement are all examples of this. Finally, the article underlines the breach of the mandate of Law 27/2011, informing the taxpayer of their pension amount, which constitutes yet another element in the development of the legal uncertainty surrounding pensions.

#### Keywords

Pensions, retirement, Social Security, Toledo Pact, legal insecurity, violation of rights

## 1. INTRODUCCIÓN

La importancia de que los poderes públicos armen un sistema público de pensiones consistente y coherente en el tiempo se antoja fundamental para que, tanto trabajadores como pensionistas, puedan planificar su retiro de manera segura y adecuada. Para ello es necesario que las reglas del juego sean claras, no se modifiquen por intereses partidistas o de búsqueda de réditos electorales cortoplacistas, y no cuestionen la seguridad jurídica.

El origen implícito del llamado Pacto de Toledo en 1995 fue evitar que se volvieran a utilizar las pensiones como arma electoral, aunque su objetivo explícito fuese el de debatir periódicamente sobre la situación del sistema de pensiones públicas y acordar las reformas necesarias para asegurar su buen funcionamiento con un mínimo de acuerdo entre todas las fuerzas políticas. Pero ese consenso lleva casi una década en crisis, ya que la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo en el Congreso de los Diputados sufre graves divergencias que le impiden llegar a acuerdos y elevar recomendaciones a los gobiernos. Esta Comisión suele desarrollar sus trabajos buscando el consenso, pero la realidad de los últimos años es que no existe un diagnóstico compartido sobre el futuro de las pensiones. Esta divergencia de opiniones entre los partidos políticos ha derivado en que las estrategias a largo plazo se planteen desde la unilateralidad política, por lo que las regulaciones aprobadas sin consenso se ven condenadas a su revisión o derogación cuando hay un cambio de gobierno.

El sistema político ha sido incapaz de encauzar los debates en torno el sistema público de pensiones de manera constructiva y ordenada, tal como muestra el hecho de que el pacto de Toledo ha estado tres años reunidos desde 2016 y no ha llegado a ningún acuerdo. Esto ha hecho que incluso no se hayan cerrado acuerdos en los que había un cierto consenso y que se podrían haber sacado adelante.

Las dos últimas leyes que han introducido reformas importantes en el sistema de pensiones se aprobaron en 2011<sup>1</sup> y en 2013<sup>2</sup>. La conocida como “contrarreforma” del sistema está suponiendo una completa revisión de la reforma de las pensiones de 2013 que sigue latente prácticamente desde que esta normativa fue aprobada. Tras la aprobación de los Presupuestos Generales de 2018, la aplicación de la Ley 23/2013 quedó en suspenso dado que, por un lado, se retrasó la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad y, por otro lado, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) dejó de aplicarse en 2018 y 2019, vinculándose la revalorización de esos años a la evolución de la inflación o Índice de Precios al Consumo (IPC), fórmula utilizada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 23/2013.

Las anteriores no fueron las únicas medidas revisoras tomadas en el ámbito de las pensiones. A finales de 2018, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, aprobó un nuevo contrato de relevo que permitía de nuevo a los trabajadores veteranos de la industria de la automoción y las manufacturas jubilarse anticipadamente de forma parcial sin aplicarse ningún coeficiente reductor a la prestación, tal y como ya se hacía antes de las reformas de la

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

<sup>2</sup> 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.

jubilación anticipada de 2011 y 2013. Además, el Real Decreto-ley 28/2018<sup>3</sup> recuperó las denominadas cláusulas de jubilación obligatoria, habilitando a los convenios colectivos para que pudieran establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, siempre que el trabajador tenga derecho a la pensión completa de jubilación ordinaria en su modalidad contributiva y la medida se vincule a objetivos coherentes de política de empleo, que deberán ser indicados expresamente en el convenio colectivo.

Pero no sólo se han alterado los parámetros que inciden sobre cotizantes y pensionistas, sino que además se ignoran desde hace años las recomendaciones del Pacto de Toledo, tanto las que tratan de dotar de transparencia al sistema, en el caso del Derecho de Información de la Seguridad Social, como las referidas a otras modificaciones de enorme calado y que alteran el propio diseño del sistema, concretamente el equilibrio de los principios de contributividad y solidaridad.

En este artículo se analizan las contradicciones a las que se enfrenta el sistema público español de pensiones desde el año 2011, desde la óptica de la inseguridad jurídica que están provocando. Estas contradicciones son el resultado de la errática y cortoplacista actuación política de los distintos gobiernos que ha habido en este periodo en torno al sistema público de pensiones. Estas contradicciones han impactado no solo sobre aspectos centrales como la sostenibilidad, suficiencia y déficit creciente del sistema de pensiones<sup>4</sup>, sino también sobre la seguridad jurídica en la que descansa el modelo, generando una incertidumbre que está erosionando el suelo jurídico exigible en un Estado de Derecho.

Todo lo anterior se ha realizado bajo el paraguas del abuso del Decreto Ley, resultado del fracaso continuo del Pacto de Toledo, lo que ha provocado que las decisiones normativas se tomen con precipitación y con un enorme halo de indefinición de los gobernantes ante la opinión pública. La facultad del Decreto Ley bajo el argumento de la “extraordinaria y urgente necesidad”, que el Tribunal Constitucional atribuye de manera clara al Ejecutivo (STC 29/1987), no es una facultad ilimitada, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por definir lo urgente y necesario como aquello que el Consejo de Ministros considere como tal. El propio Tribunal Constitucional es mucho más restrictivo en esta interpretación cuando señala que se limitaría a aquellas medidas que buscan: “Alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983). Parece bastante evidente que todas las medidas en torno al sistema de pensiones deberían quedar, por lo tanto, fuera del ámbito del Decreto Ley.

<sup>3</sup> Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. En: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-17992>

<sup>4</sup> Para una visión de este problema por parte de un responsable político de la Seguridad Social, ver AIBAR BERNAD, J., “La doble tarea de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y la insuficiencia de las pensiones”, en VV.AA.: *III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*. Tomo II, Murcia, Laborum, 2019, pp. 325-346.

## 2. EL TORTUOSO CAMINO DE LA LEY DE REFORMA DE PENSIONES DE 2013

El sistema de pensiones públicas lleva acumulando varios años de déficits en las cuentas de la Seguridad Social. La evolución de este déficit ha seguido una preocupante senda creciente, llegando a 18.937 millones de euros en 2018 y un acumulado entre 2011 y 2018 de casi 103.000 millones de euros. Los déficits se han producido a pesar del crecimiento del empleo de la economía española en los últimos años. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) calcula que el déficit estructural de la Seguridad Social representa entre el 1,3% y 1,5% del PIB<sup>5</sup>.

Las reformas de 2011 y 2013 fueron concebidas para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo y para que el sistema se ajustase a la realidad de la evolución económica, mediante la incorporación de factores de corrección sobre aquellos aspectos que más inciden en el gasto<sup>6</sup>. Sin embargo, el déficit de la Seguridad Social ha seguido creciendo.

La Ley 27/2011 fue una reforma paramétrica de gran importancia e impacto sobre los futuros pensionistas, con un gran potencial de recorte en el gasto en pensiones al afectar a los siguientes elementos: la edad de jubilación, los años requeridos de contribución para alcanzar el 100% de la base reguladora, los años utilizados en el cálculo de la cuantía de la prestación, y el endurecimiento de las condiciones para la jubilación anticipada. Gran parte de la aplicación de estas medidas se realizó utilizando un amplio periodo transitorio. La tramitación y aprobación de esta Ley estuvo lejos de congregarse unanimidad. El PSOE, en el gobierno en ese momento, sólo consiguió el apoyo de CiU para mantener intactos los elementos más destacados de la reforma: el retraso progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años (con un periodo de transición hasta 2027) y la ampliación del periodo de cómputo de 15 a 25 años (con un periodo de transición hasta 2022). El PP, entonces en la oposición, votó en contra porque argumentaba que con ella se recortaban las pensiones y los derechos de los trabajadores. Esta reforma apenas fue contestada por la sociedad española, ni lo es actualmente, debido a la aplicación transitoria de las medidas y a que se aprobó en un periodo de crisis donde se sucedieron otros ajustes sobre la población.

Sin embargo, con el cambio de Ejecutivo y una vez que el PP llegó al poder, se mantuvieron intactas las claves de la reforma de 2011 y se abordó una nueva reforma que incluyera medidas de ajuste automático a través de restricciones presupuestarias que obligaran a igualar los ingresos y gastos del sistema de pensiones, como son el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)<sup>7</sup>. El Factor de Sostenibilidad adecuaría la cuantía de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida, mientras que el IRP incorporaba, en la fórmula que determina cuánto suben las pensiones

<sup>5</sup> <https://www.airef.es>

<sup>6</sup> Para una visión conjunta de estas reformas, ver MONEREO PÉREZ, J.L.: Las reformas de las pensiones. Un análisis global del proceso reformista”, en VV.AA. *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (Dirs.), Granada, Comares, 2015; y SUÁREZ CORUJO, B.: “El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011 y las reformas unilaterales del periodo 2012-2015: inconsistencias jurídicas y ruptura del consenso político”, en VV.AA. *¿Cobramos la pensión?*, Ruesga Benito, S.; Suárez Corujo, B. y Gómez Sánchez, V. (Coords.), Ed. Pirámide, Madrid 2017.

<sup>7</sup> No debe olvidarse, en todo caso, que el Factor de Sostenibilidad ya estaba incluido en la reforma del sistema que aprobó en 2011 el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, en su artículo 8 (Ley 27/2011).

cada año, variables relacionadas con la evolución de las cuentas de la Seguridad Social, como el crecimiento de los ingresos, el crecimiento del número de pensiones o el efecto de sustitución de las pensiones. Independientemente del resultado que arroje esta fórmula, las pensiones nunca se incrementarían menos de un 0,25% ni más del IPC + 0,50%.

Así, aunque el mensaje más habitual, trasladado por buena parte de los representantes políticos y agentes sociales y numerosos medios de comunicación, era que el IRP condenaba a las pensiones a perder poder adquisitivo con subidas del 0,25% anual, lo cierto era que, si un Gobierno decidía subir las pensiones por encima de ese porcentaje, lo podía hacer siempre que asegurara inyectar los ingresos necesarios para conseguir el equilibrio financiero. La fórmula no impone ni niega ninguna decisión, solo reclama la responsabilidad política de no incurrir en deudas excesivas a futuro.

La conocida como reforma de 2013 supuso que, por primera vez en España, una reforma del sistema de pensiones afectara, de manera directa e inmediata, a los pensionistas<sup>8</sup>. Probablemente esta haya sido la razón de la amplia contestación que esta reforma ha provocado. Tras el periodo transitorio que esta reforma tenía previsto, el propio gobierno del PP que había aprobado la Ley 23/2013 empezó a retrasar su desarrollo. Así lo hizo en los Presupuestos Generales del Estado de 2018<sup>9</sup>, que actualizaron las pensiones en línea con el IPC en 2018, y también lo hicieron en 2019 al prorrogarse estos Presupuestos. Además, esta Ley de Presupuestos también permitió el aplazamiento de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad hasta 2023 (previsto inicialmente para 2019)<sup>10</sup>. A continuación, se analizan ambos elementos: la revalorización de las pensiones y el factor de sostenibilidad.

## 2.1. ¿Se acerca el fin de la revalorización de las pensiones según el IRP?

Las reformas de 2011 y 2013 abordaron, por primera vez, el problema de la revalorización de las pensiones. Hasta entonces las pensiones se subían, como mínimo, lo mismo que subía el índice de precios al consumo (IPC)<sup>11</sup>, y en algunos años los gobiernos lo subían aún más, normalmente por razones electorales. Así ocurrió, por ejemplo, cuando debido a las elecciones generales de marzo de 2008, las pensiones aumentaron a finales de 2007 un 1,3% más que la inflación (ver figura 1). No obstante, la crisis económica que se manifestó a partir de ese año en España llevó en el siguiente año 2008 a un incremento de las pensiones muy por debajo del IPC, con lo que la reducción del poder adquisitivo de los pensionistas (-1,7%) más que compensó el incremento de poder adquisitivo del año anterior. Los dos siguientes años (2009 y 2010) volvieron a revalorizarse las pensiones por encima del IPC (un 2,8%), lo que llevó, tras la intensificación de la crisis económica, a la congelación de las pensiones en 2011, salvo las mínimas y las no contributivas, siendo la única vez que se ha

<sup>8</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *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*, Madrid, Tecnos, 2014.

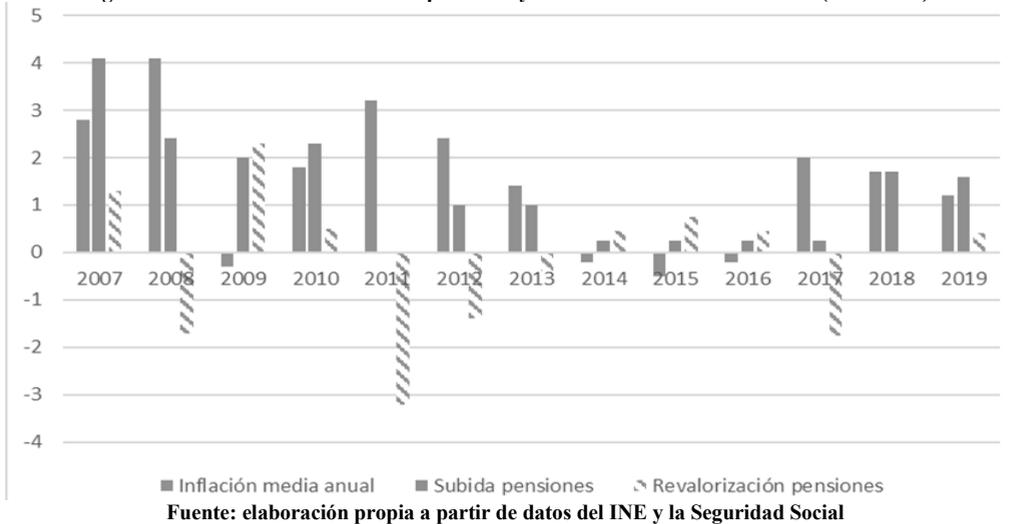
<sup>9</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado (BOE nº 161, de 4 de julio de 2018. En: <https://www.boe.es/eli/es/l/2018/07/03/6>

<sup>10</sup> HIERRO HIERRO, F.J.: “La reforma del sistema de pensiones: medidas de urgencia (sobre los planes de pensiones y actuaciones en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018””, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 428, 2018.

<sup>11</sup> Esto se hacía desde 1997, calculando a principio de año una actualización de las pensiones en función de la inflación prevista, y ajustando la pensión total del año con la última paga de diciembre calculada con el dato de inflación de noviembre.

producida esta congelación, lo que volvió a reducir el poder adquisitivo de los pensionistas (-3,2%) en mayor medida que la subida de los dos años anteriores.

**Figura 1. Revalorización anual de las pensiones y variación media de la inflación (2007-2019)**



Precisamente el Pacto de Toledo criticó la mala gestión de las revalorizaciones realizadas desde 2007 hasta 2011, y así lo incluyó en sus recomendaciones aprobadas en 2011, que fue la última vez que hubo un acuerdo en el Pacto. En ese momento, se introdujo el concepto de IPC real señalando que, cuando un Gobierno subiera las pensiones por encima del IPC real, estaría obligado a corregir esta desviación para que no se consolide, o a dar explicaciones ante la Comisión: "El vigente sistema de revalorización ha dado lugar, en anteriores ejercicios, a desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real, con la consiguiente desvirtuación de su finalidad de conservación de poder adquisitivo". Aunque esa compensación ya tuvo lugar en 2008 (frente a la subida de 2007) y en 2011 (frente a las subidas de 2009 y 2010), el Pacto de Toledo también recomendó establecer una legislación que regulara estas subidas en función de criterios objetivos, eliminando el poder discrecional de los gobiernos de realizar la revalorización de las pensiones en función de sus intereses electorales<sup>12</sup>.

Así se hizo con la nueva forma de calcular la revalorización de las pensiones establecida en la Ley 23/2013. Esta Ley se ha aplicado durante cuatro años, desde 2014 hasta 2017. En los tres primeros años, al haber una inflación negativa (-0,2% en 2014 y 2016 y -0,5% en 2015) y tener que aplicarse una subida mínima del 0,25%, los pensionistas vieron incrementada su pensión real, pero en el último año de aplicación del IRP en 2017 la inflación ya fue positiva (2%), por lo que la subida de las pensiones del 0,25% supuso un descenso en el poder adquisitivo de los pensionistas que compensó las subidas de los años

<sup>12</sup> Para un análisis aplicado de dicha discrecionalidad, ver DEVESA, E., DEVESA, M., ENCINAS, B., DOMÍNGUEZ, I. y MENEU, R.: *¿Qué hubiera pasado hasta 2012 con el poder adquisitivo, según el IRP?*, Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social, Universitat de Valencia, 2013. En: [https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Poder\\_adquisitivo.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Poder_adquisitivo.pdf) (1 de noviembre de 2019).

anteriores<sup>13</sup>. Si se hubiera seguido aplicando esta Ley, la disminución en el poder adquisitivo de los pensionistas se hubiera seguido reduciendo. De hecho, en todo el periodo, desde 2006 hasta 2018, las pensiones han crecido un 16,6% frente al aumento del 19,6% de la inflación, es decir, una desvalorización de las pensiones de un 3%.

Pero desde 2018 se ha dejado de aplicar esta Ley. Concretamente, en 2018 se aplicó una revalorización del 1,7% asociada a la inflación. Dado que en enero se había aplicado el 0,25% previsto<sup>14</sup>, desde agosto las pensiones se incrementaron el 1,35% restante, mientras que en julio se abonó una paga extraordinaria con la revalorización no abonada entre los meses de enero y julio<sup>15</sup>. El cálculo de la inflación se ha hecho de una forma distinta a como se hacía antes de la reforma de 2013: una media del IPC de los últimos 12 meses. Así, la inflación media entre diciembre de 2017 y noviembre de 2018 ascendió al 1,68%, situándose con el redondeo en el 1,7%. Para 2019 se aprobó una elevación de las prestaciones de jubilación de un 1,6%, en torno de nuevo a la previsión que el Banco de España realizó en su momento para el IPC (1,7%). Pero debido a la ralentización de la economía, la inflación ha crecido menos, en la actualidad la previsión es del 1,2%, por lo que las pensiones previsiblemente se revalorizarán en 2019 un 0,4%. Además, las pensiones mínimas y las no contributivas vuelven a subirse por encima del resto, un 3%. Esta última revalorización en 2019 del 1,6% junto con el 3% de pensiones mínimas y no contributivas, requerirá 2.343 millones de gasto adicional para el sistema, según las cifras del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Y la consolidación en la pensión de la décima de desviación con la inflación real en 2018, junto con la paga compensatoria que se abonó al conjunto de pensionistas, tuvo un coste de 244,66 millones de euros.

No debe obviarse el hecho de que los efectos de las revalorizaciones de 2018 y 2019 se mantendrán en el tiempo, dado que, una vez producida la revalorización, ésta ha de mantenerse. La AIREF señala que el retorno a la revalorización con el IPC en 2018 y 2019, junto con otras medidas sobre pensiones mínimas y de viudedad, añadirán tres puntos más al crecimiento del gasto anual en pensiones<sup>16</sup>. Por tanto, las pensiones se incrementan en 2018 y

<sup>13</sup> No obstante, algunos autores consideran que el IRP tuvo un componente más coyuntural que estructural, basado en la grave crisis económica que hubo durante ese periodo. Ver CRUZ VILLALÓN, J. y RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., "Hacia el reequilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad", *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 4, 2017, p. 305.

<sup>14</sup> Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre de 2018, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

<sup>15</sup> Sin embargo, los perceptores de pensiones mínimas y de pensiones no contributivas de la Seguridad Social experimentaron una subida de un 3% (un 2,75% adicional al 0,25% aplicado al inicio del año). Las pensiones de viudedad de los mayores de 65 años que no tuvieran otra fuente de ingresos distinta a su pensión tuvieron una subida de cuatro puntos sobre la base reguladora, que pasó del 52% al 56%. (Disposición adicional 51 de la LPGE 2018, acuerdo entre el anterior Gobierno del PP y el PNV).

<sup>16</sup> La AIREF calcula que el gasto en pensiones aumentará en 9,5 puntos de aquí a 2048: "La vinculación de las pensiones a la inflación supone una presión sobre el gasto, especialmente a partir de los años 2030, como consecuencia de la jubilación de las cohortes del baby boom". La AIREF parte de la derogación del índice de revalorización de las pensiones (IRP), aunque plantea vincular el incremento de su cuantía otros índices además del IPC, como el PIB, los ingresos del Estado o las cotizaciones sociales. Por otro lado, sí que elabora sus cálculos teniendo en cuenta el Factor de Sostenibilidad, ya que a la AIREF "no le consta" que la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo vaya a recomendar la derogación de esta medida que vincula la cuantía de la pensión a la esperanza de vida de los pensionistas. En: [www.airef.es](http://www.airef.es)

2019 con arreglo a la inflación, notablemente por encima del 0,25% previsto y aplicado inicialmente, aunque ese 0,25% fuera el suelo que, por ley, debía haberse aplicado<sup>17</sup>.

El Pacto de Toledo se ha reunido en estos últimos tres años para tratar la cuestión de la revalorización de las pensiones. Aunque en teoría tenían la misión de diseñar un nuevo mecanismo que sustituyera al IRP<sup>18</sup> y descartaron la revalorización de manera "indefinida" de las pensiones con el IPC, al final los partidos políticos no llegaron a alcanzar ningún acuerdo. Hay partidos políticos que apuestan por seguir revalorizando las pensiones con el IPC<sup>19</sup>. La propia AIREF da por hecho que el Gobierno resultante de las elecciones generales de noviembre de 2019 también ligará las pensiones, de manera indefinida, a la evolución del IPC. Todo lo anterior refleja una situación donde las decisiones sobre el sistema público de pensiones quedan sujetas a una ambigüedad peligrosa que péndula según las presiones sociales y políticas del momento<sup>20</sup>.

¿Debe ser el IPC el único factor a tener en cuenta para la revalorización de las pensiones? Los riesgos de hacerlo así son muy grandes, ya que las indexaciones a largo plazo pueden provocar algunos efectos perversos<sup>21</sup>. Solo cinco países de la Unión Europea emplean exclusivamente el IPC (Francia, Italia, Austria, Hungría y Bélgica), mientras que la mayor parte de los estados miembros cuentan con sistemas mixtos que toman varios indicadores de referencia a la hora de revalorizar las pensiones, normalmente salarios, precios y PIB. En 11 de los 29 países de la UE (los 28 comunitarios y Noruega), el sistema se basa en una mezcla de la evolución de los salarios y de los precios. Este es el modelo que funciona en la mayor parte de los países del Este y Norte de Europa: Finlandia, Polonia, República Checa, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Chipre, Bulgaria, Rumanía (hasta 2030) y Malta. El Producto Interior Bruto es un factor que se tiene en cuenta en tres países europeos, aunque en ninguno de ellos de forma exclusiva, sino como un componente

<sup>17</sup> Sin dicho suelo, el resultado que realmente arroja el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) es que las pensiones deberían haber bajado un 2,58%. Un resultado que mejora ligeramente el que arrojaba la fórmula para 2017 (-2,96%). Este cálculo lo realiza el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social de la Universidad de Valencia. El dato IRP adelantado para 2019 se estima en un -2,38% tras la ejecución presupuestaria del tercer trimestre de 2018. En: [https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/IRP\\_2018T3.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/IRP_2018T3.pdf)

<sup>18</sup> La continuidad del IRP como fórmula de revalorización de las pensiones es muy complicada, ya que se ha revelado como una estrategia de contención del gasto no sostenible políticamente por el enorme peso electoral del colectivo pensionista.

<sup>19</sup> Para un apoyo de esta medida, ver SUÁREZ CORUJO, B., *El derecho a la revalorización de las pensiones*, Bomarzo, Albacete, 2018.

<sup>20</sup> En relación al tema de los viernes sociales, ver MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: "Nuevas medidas de Seguridad Social al cierre de la XII legislatura: a propósito de los denominados "viernes sociales", *Revista de derecho de la Seguridad Social*, Laborum, n.º. 19, 2019, pp. 13-28.

<sup>21</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) cree que la reforma para volver a vincular las pensiones con la tasa de inflación (IPC) "puede hacer peligrar la sostenibilidad del sistema" si este cambio se hace aislado, sin un paquete integral que afecte tanto a los ingresos como a los gastos del sistema. El FMI calcula que esta vinculación entre pensiones e IPC añadiría entre un 3% y un 4% del PIB al desembolso de pensiones en los próximos 30 años. En: <https://www.imf.org/>. También el Banco de España publicó un informe con las implicaciones que tendría la revalorización de las pensiones conforme al IPC. En ese caso, la eliminación del actual Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) tendría, en un horizonte de largo plazo, unas implicaciones "muy superiores a las derivadas de las medidas ya adoptadas en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018". BANCO DE ESPAÑA: "Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas", 24, *Boletín Económico 4/2018, Informe trimestral de la economía española*, p.1.

variable. En Reino Unido el Gobierno se comprometió a incorporar un índice en función del PIB, los salarios y los precios, si bien no se aprobó por Ley, por lo que hasta ahora se suben las pensiones según el mayor de los siguientes valores: aumento de salario medio, inflación, o 2,5%. En Portugal y Grecia rige un indicador conjunto de precios y PIB. En Alemania, junto a un factor de sostenibilidad que toma en cuenta la variación del número de cotizantes en relación con el número de jubilados, también se mira la evolución de los salarios. En cinco países (Noruega, Suecia, Países Bajos, Dinamarca y Lituania) los sueldos son la variable única que decide la revalorización de la pensión<sup>22</sup>.

Vincular las pensiones, al menos parcialmente, a la evolución de los salarios, limita enormemente su revalorización, al menos hasta que los salarios pasen a crecer con fuerza, lo que solo puede suceder sostenidamente si la productividad de la economía se incrementa igualmente con fuerza. De esa manera se evitaría que las pensiones crecieran más que los salarios.

Recuérdese que el sistema público de pensiones en España está entre los más generosos de la UE en relación con los salarios y con las aportaciones realizadas. España cuenta con la mayor tasa de sustitución cuando se compara la pensión que se cobra con el salario cobrado antes de la jubilación (la cuarta si se compara con el salario medio de la vida laboral)<sup>23</sup>. No obstante, lo anterior se produce con una gran dispersión. El informe económico-financiero del sistema de protección social de 2019 revela que el 47,8% de las pensiones tiene un importe igual o inferior a 700 euros (con un evidente riesgo de pobreza), mientras que, por el contrario, el 9,3% supera los 2.000 euros al mes, casi un millón de pensiones<sup>24</sup>.

Las consecuencias más notorias de haber abandonado el sistema del IRP, aparte de la incertidumbre en torno a la revalorización de las pensiones de 2020, serán para los actuales cotizantes y futuros pensionistas. Ante este nuevo escenario, en el que no se han tomado medidas alternativas que neutralicen el coste de las subidas con el IPC, la AIReF ha actualizado sus proyecciones sobre la evolución de la deuda pública, concluyendo que "a falta de medidas que la compensen, esta deriva implicaría un aumento en la deuda pública de unos 50 puntos de PIB en 2048". Así pues, el mantenimiento del poder adquisitivo de los jubilados mediante la revalorización de las pensiones en función del IPC puede provocar un deterioro de la sostenibilidad financiera del sistema en el medio y largo plazo, por lo que deberán llevarse a cabo reformas que logren la estabilidad necesaria en la suficiencia de las pensiones, sin poner en riesgo la equidad entre generaciones, uno de los pilares del sistema.

<sup>22</sup> Ver Tabla II.A2.3: Key indexation and valorisation parameters of pension system in Europe (old-age pensions), en COMISIÓN EUROPEA: *The 2018 Ageing Report*, noviembre de 2018, p. 108.

<sup>23</sup> El informe de envejecimiento de la UE, por ejemplo, estima que la relación entre la pensión media del sistema de Seguridad Social y la remuneración media de la economía se sitúa en el 59,7% contra el 46,2% en el área del euro. En: Ver COMISIÓN EUROPEA: *The 2018 Ageing Report*, noviembre de 2018, p. 192.

<sup>24</sup> MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad Social: Proyecto de Presupuestos 2019, Informe Económico Financiero. Tomo III*, 2019, p. 200. En: <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3aa925cb-ece2-4477-acbf-7e3f853d8977/TOMO+III.-+INFORME+ECONOMICO-FINANCIERO-P.pdf?MOD=AJPERES&CID=>

## 2.2. El retraso de la aplicación del Factor de Sostenibilidad

Mientras que la revalorización anual de las pensiones, analizadas en el apartado anterior, afectan a todos los pensionistas que en el momento de esa actualización cobran pensiones, el Factor de Sostenibilidad afecta al momento en el que un contribuyente deja de trabajar y se jubila empezando a cobrar su pensión.

La incorporación en el cálculo de la pensión del Factor de Sostenibilidad, que liga las futuras pensiones a la esperanza de vida, fue uno de los pilares de la reforma contemplada en la Ley 23/2013<sup>25</sup>. Dado que, afortunadamente, cada vez vivimos más años, se presume que los jubilados percibirán la pensión durante un periodo más prolongado, lo que obliga a reducir la cuantía mensual para equiparar la pensión total de distintas generaciones, que van a jubilarse con esperanzas de vida diferentes. Aunque, teóricamente, debería haberse aplicado a partir de 1 de enero de 2019, ha quedado sin efecto temporalmente según lo establecido en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018<sup>26</sup>, que dispuso lo siguiente:

“La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante, y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.” El texto, por tanto, no fija una fecha concreta, sino que lo deja a criterio de la Comisión del Pacto de Toledo, estableciendo un plazo teórico de cinco años como límite para comenzar a aplicar el Factor de Sostenibilidad.

La causa del retraso en la aplicación del factor de sostenibilidad se encuentra en las respuestas partidistas que buscan calmar a la sociedad movilizada por las pensiones. El principal daño de este retraso es, sin duda, económico, ya que este aplazamiento se ha tomado sin tener una alternativa que garantice la sostenibilidad del sistema, comprometiendo su equilibrio financiero y, probablemente, cargando a los contribuyentes presentes y futuros con mayores costes e impuestos. Aparte de estos efectos indeseados, posponer la aplicación del factor de sostenibilidad significa que España, como país, pierde credibilidad, reputación y fiabilidad presupuestaria ante Europa, valedor de nuestra deuda y velador de nuestro déficit público.

¿Cuáles son, por tanto, los escenarios posibles respecto al factor de sostenibilidad? Una opción es que, a partir de 2023 se aplique tal y como está diseñado actualmente, lo cual

<sup>25</sup> Se trata de un elemento corrector que periodifica el montante total de la pensión que recibirá cada beneficiario en razón de la esperanza de vida de la generación a la que pertenece. A través de una fórmula que contempla las estimaciones de longevidad recalculadas cada cinco años, se genera un coeficiente reductor que minorra la pensión a medida que crece la expectativa de vida para, de este modo, repartir en más años el montante total a recibir. Al final de este período, los pensionistas seguirán cobrando durante una media de 21 años, que es la previsión por el INE de la esperanza de vida a los 67 años en 2027, equivalente a la esperanza de vida a partir de 65 años en 2011. En el primer año de aplicación previsto, ese coeficiente se cifró en el 0,57 por ciento, lo que implica que una mensualidad tipo de 1.000 euros se reduciría a 994,3 euros para las jubilaciones causadas en ese ejercicio. El índice tiene carácter acumulativo, de modo que en su segundo año de aplicación ascendería al 1,14 por ciento y se aplicaría a los nuevos pensionistas incorporados ese año, nunca a los anteriores.

<sup>26</sup> BOE nº. 161, de 4 de julio de 2018.

no parece demasiado probable. Otra opción es que ese factor se ligue, no con la cuantía de la pensión, sino con la edad de jubilación, es decir, un mecanismo que sirviera para retrasar el retiro pero que no suponga un recorte en la nómina, como sí lo hace el diseño actual<sup>27</sup>, o incluso que se diera luz a fórmulas más flexibles que se adapten a los diferentes colectivos. Tampoco es descartable que, resultado de las futuras negociaciones en el seno del pacto de Toledo, no llegue a aprobarse nunca o se hiciese sujeto a otros criterios.

En cuanto a los efectos de este retraso en la puesta en marcha del factor de sostenibilidad, que de inicio resulta positivo para los futuros jubilados ya que no minora su pensión de inicio, sin embargo ha supuesto un grave perjuicio para aquellos jubilados que, anticipadamente<sup>28</sup>, y ante su inminente aplicación para 2019, optaron por tomar esa opción durante 2018<sup>29</sup>, con la intención de evitar cualquier efecto nocivo a medio o largo plazo sobre su pensión, lo que no ha evitado que algunos nuevos pensionistas hayan sufrido una pérdida a futuro con su jubilación. Pero, además, el incremento de las jubilaciones anticipadas supone un problema más para la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, ya que la Seguridad Social tendrá que pagar más prestaciones durante más tiempo.

Por otro lado, esta indefinición jurídica ha sido especialmente lesiva para aquellas mujeres que hayan decidido durante 2018 anticipar su acceso a la jubilación voluntariamente por el temido efecto del factor de sostenibilidad, ya que el complemento por maternidad en las pensiones contributivas no es de aplicación en ese caso<sup>30</sup>. Recuérdese que al carecer de carácter retroactivo, no podrá posteriormente ser reclamado<sup>31</sup>. En caso de acceder a la

<sup>27</sup> Un reciente análisis reduce la cuantía de estas reducciones: un 7,9% para los que se jubilen en 2040, un 11,6% quienes lo hagan en 2050, un 15,1% en 2060, y un 17,8% para quien se jubile en 2069. Ver MOHAMED VÁZQUEZ, R., “Factor de sostenibilidad ¿Cómo afecta a la determinación del importe inicial de la pensión?”, en VV.AA.: *III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2019, pp. 555-556.

<sup>28</sup> La cuantía de la pensión por jubilación anticipada se determina aplicando a la base reguladora el porcentaje general que corresponda en función de los años cotizados y el coeficiente reductor que corresponda. Según las estimaciones realizadas, el porcentaje de reducción de la pensión en caso de jubilación anticipada será mayor con toda probabilidad, y dependiendo del número de trimestres que se adelantan, que el que provoque el factor de sostenibilidad.

<sup>29</sup> En 2018 se jubilaron 141.000 personas que no habían cumplido los 65 años, el dato más alto de toda la serie histórica. En concreto, el número de altas de jubilados se incrementó un 5,6%, según los datos de la Seguridad Social. MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad Social. Presupuestos 2018. Informe Económico-Financiero*, 2018, pp. 176-177. En: [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1f1502e3-2c22-4e06-9469-27e953332fdc/Infon\\_Econ\\_FinanDEF2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1f1502e3-2c22-4e06-9469-27e953332fdc/Infon_Econ_FinanDEF2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=)

<sup>30</sup> El complemento por maternidad está dirigido a mejorar las pensiones de carácter contributivo –sean por jubilación, incapacidad permanente o viudedad–, de aquellas mujeres que hayan contribuido a la “sostenibilidad” del sistema de pensiones por una doble vía, a través de la maternidad –sea esta biológica o por adopción– con al menos dos hijos (aumenta la pensión de las madres un 5% si tienen dos hijos, un 10% si tienen tres y un 15% si tienen cuatro o más) y a través de sus propias cotizaciones sociales derivadas de su actividad laboral o profesional –o, en el caso de la pensión de viudedad, a través de las cotizaciones de su cónyuge–. Para un análisis exhaustivo del complemento de maternidad, ver GALLEGO LOSADA, R.: “El complemento de maternidad de las pensiones. Una medida discutible para cerrar la brecha de género de las pensiones”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, nº 404, 2016, pp. 19-54.

<sup>31</sup> En cambio, sí lo hará cuando se ha visto obligada a la jubilación por causas ajenas a su voluntad. Tampoco se aplica a las funcionarias que se jubilen voluntariamente antes de los 65 años.

jubilación parcial, el complemento se percibe posteriormente, cuando se accede a la jubilación plena.

Otro colectivo afectado por el efecto retraso en la aplicación del factor de sostenibilidad, a través del adelanto de la jubilación, ha sido el de los trabajadores autónomos, ya que tras las modificaciones normativas realizadas sobre el art. 214, LGSS por la Disposición final 5ª de la Ley 6/2017 de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo<sup>32</sup>, que permitían la compatibilidad entre la pensión de jubilación y la continuidad de la actividad tras el cumplimiento de la edad de jubilación por el trabajador autónomo<sup>33</sup>, el acceso a la pensión deberá haber tenido lugar una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación que en cada caso resulte de aplicación, siendo inadmisibles las jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones de la edad de jubilación que pudieran ser de aplicación al interesado.

Los efectos macroeconómicos del retraso en la aplicación del factor de sostenibilidad también son importantes. Así, el Banco de España calcula que este retraso provocará un aumento del gasto anual en pensiones de 0,1 puntos porcentuales del PIB en promedio durante la próxima década (2020-2030) y de 0,3 durante la década siguiente (2030-2040). Este mayor gasto sería consecuencia del aumento de la pensión media de aquellos que se jubilen entre 2019 y 2022, a los que ahora no se les aplicará el factor de sostenibilidad, como del incremento de la de aquellos que se jubilen a partir de 2023, ya que el retraso de cuatro años en la aplicación del Factor de Sostenibilidad daría lugar a una pensión inicial mayor<sup>34</sup>.

### 3. LA REFORMA POSPUESTA DE LAS JUBILACIONES PARCIALES Y ANTICIPADAS

La legislación referente a jubilaciones parciales y anticipadas ha sufrido diversas interpretaciones que han añadido incertidumbre a los diversos colectivos afectados. En marzo de 2013 el gobierno endureció el acceso a la jubilación anticipada y a la parcial para contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones y acercar la edad real de retiro a la edad legal<sup>35</sup>. No obstante, el nivel de jubilación anticipada sigue siendo muy alto. Así, de las altas de jubilación que llegaron a la Seguridad Social en 2018, que crecieron un 6%, el 43% correspondieron a jubilaciones anticipadas. Y durante el primer trimestre de 2019 ese

<sup>32</sup> La Disposición final quinta sobre compatibilidad de la realización de trabajos por cuenta propia con la percepción de una pensión de jubilación contributiva modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. BOE nº 257, de 25 de octubre de 2017.

<sup>33</sup> Diferencia la ley entre trabajos por cuenta propia y por cuenta ajena:

Compatibilidad de la pensión de jubilación contributiva con la realización de trabajos por cuenta propia por parte del autónomo: percepción del 100 por 100 la pensión (siempre que el autónomo acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena).

Compatibilidad de la pensión de jubilación contributiva con la realización de trabajos por cuenta ajena: percepción del 50 por 100 la pensión (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, en todo caso, el complemento por mínimos, cualquiera que sea la jornada laboral o la actividad que realice el pensionista).

<sup>34</sup> BANCO DE ESPAÑA: “Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas”, 24, *Boletín Económico 4/2018, Informe trimestral de la economía española*, p.1.

<sup>35</sup> Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo de 2013, de medidas para favorecer la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

porcentaje ha subido hasta el 48%. Según los datos de la Seguridad Social, en 2018 el 43% de las personas que se jubilaron tenía menos de 65 años, esto es, casi una de cada dos.

La interpretación en la aplicación del Real Decreto-ley 5/2013 no ha sido clara, ya que la Dirección General de Ordenación de Seguridad Social (DGOSS) se ha visto obligada a pronunciarse debido a las discrepancias entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el órgano encargado de la gestión de las pensiones, y la Intervención General de la Seguridad Social.

Comenzando por las jubilaciones anticipadas<sup>36</sup>, recordemos que el Real Decreto-ley 5/2013, mantenía la salvedad que permitía a los trabajadores menores de 55 años despedidos antes del 1 de abril de 2013 mantener las condiciones de la jubilación anticipada de la legislación previa, siempre que llegaran a 61 años antes del 1 de enero de 2019 (actualmente disp. final 4ª.5 LGSS). Pero en torno a esta excepción se vinieron manteniendo diferentes interpretaciones. La DGOSS vino a precisar, en el verano de 2014, que no debían considerarse una excepción a la hora de aplicar los requisitos más duros de las reformas a los que hubieran suscrito un convenio especial con la Seguridad Social y que no provinieran de un Expediente de Regulación de Empleo (ERE), salvo aquellos beneficiarios de los subsidios por desempleo que completaran sus cotizaciones con uno de estos convenios<sup>37</sup>. Por el contrario, el INSS entendía que cotizar a través de un convenio especial no se podía equiparar a estar dado de alta, aunque su criterio no era tomado en cuenta. El mismo Órgano, la DGOSS, esta vez el 1 de agosto, emitió otra precisión aún más restrictiva, incluyendo también fuera de las excepciones a los beneficiarios de un subsidio de mayores de 52/55 años que tuvieran un convenio especial para mejorar la cuantía de su pensión final<sup>38</sup>. Quedaban a salvo los que hubieran perdido el empleo por "ERE o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad al 1 de abril de 2013".

Pero a primeros de septiembre de ese mismo año 2014, el Gobierno y los sindicatos acordaron modificar de nuevo el criterio en relación con el acceso a la jubilación anticipada establecido a comienzos de agosto, ya que el anterior cambio de criterio no era acorde con el espíritu de la norma y vulneraba el principio de confianza legítima de quienes ya tenían un acuerdo firmado. Este cambio de interpretación se materializó finalmente un año más tarde en el Real Decreto 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>39</sup>, de tal manera que no se impidió la aplicación de la legislación anterior y, por tanto, podrían jubilarse a los 61 años aquellos beneficiarios en situación de asimilación al alta, derivada de la situación de desempleo (con derecho a cotización y que hubiesen suscrito cualquier modalidad de convenio especial (Orden

<sup>36</sup> Como regla base, el importe de la pensión por jubilación anticipada será la base reguladora de cada trabajador reducida en un determinado porcentaje por trimestre de anticipo. Es decir, que la cuantía de la pensión será menor cuanto más se anticipe la fecha de jubilación. La base reguladora se determina en función de las bases de cotización del beneficiario durante los 25 años previos a su jubilación. Las jubilaciones durante 2018 se calculan sobre los 21 años previos, incrementándose anualmente en 1 año hasta situarse en 25 años en jubilaciones a partir del año 2022.

<sup>37</sup> Criterio 22/2000 de 13 de junio de 2014, (RJ 97/2014).

<sup>38</sup> Las estimaciones de la Seguridad Social indicaban que podría haber afectado en torno a 30.000 personas en cuatro años.

<sup>39</sup> Apartado 5 de la Disposición transitoria cuarta.

TAS/2865/2003, de 13 de octubre por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social) o a través de la cotización durante las situaciones de inactividad en el sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena (Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social)<sup>40</sup>.

Pero la incertidumbre ha continuado, ya que el Real Decreto-ley 28/2018, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, amplió hasta el 1 de enero de 2020 la llamada “cláusula de salvaguarda”, permitiendo que aquellos trabajadores que finalizaron su contrato antes del 1 de abril de 2013 y no hayan vuelto a ejercer una actividad laboral o aquellas personas que fueron despedidas a causa de un ERE, de un convenio colectivo, de un acuerdo de empresa -también colectivo- o de un procedimiento concursal declarado antes al 1 de abril de 2013, puedan acogerse a la normativa anterior a la Ley 27/2011. Es decir, establece un nuevo derecho de opción para estos dos colectivos, que durante el año 2019 han podido optar, en caso de jubilación, a que se les aplique la normativa de jubilación que consideren oportuna<sup>41</sup>.

Desde el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, justifican esta nueva fecha límite como una prórroga temporal de la cláusula basándose en un estudio encargado por el Ejecutivo a la Seguridad Social sobre el número de afectados, y que en efecto supone un evidente agravio comparativo para los afectados que haya personas que se han podido jubilar con condiciones más ventajosas en estos años. No parece en todo caso plenamente justificado ampliar esta opción solo hasta el 1 de enero de 2020, ya que no ofrece la misma solución para todos los afectados<sup>42</sup>. Los efectos van desde cobrar menos pensión de la que tenían prevista, hasta, en los casos más graves, las personas que hasta ahora cumplían el requisito de tiempo para acogerse a la jubilación anticipada (30 años) y que ya no lo van a cumplir porque las nuevas reglas exigen 33 ó 35 años. Puede darse también el caso de que esas personas, durante un período de tiempo, no tengan ningún ingreso, porque se ha agotado el dinero que recibían por el ERE y todavía no tienen acceso a la prestación de jubilación por no cumplir los requisitos actuales para retirarse anticipadamente. En todo caso, sería aconsejable que se terminase con esta incertidumbre que afecta a tantas personas y que les impide planificar adecuadamente su jubilación, informando de ello adecuadamente a la ciudadanía.

En cuanto a las jubilaciones parciales, el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector

<sup>40</sup> Además, se aplicó con efectos retroactivos al 17 de marzo de 2013 el nuevo criterio a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, es decir, en caso de haberse producido la denegación del acceso a la jubilación anticipada, a los 61 años, en los términos del artículo (bis) 161, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la Administración de la Seguridad Social debería revisar las resoluciones denegatorias producidas.

<sup>41</sup> Los sindicatos planteaban que se derogase esta fecha de caducidad de forma definitiva y que los trabajadores a los que afecta la cláusula tengan la opción de jubilarse eligiendo bien las condiciones previas a 2011 o bien las posteriores, ya que en algunos casos algunas personas podrían salir beneficiadas por la normativa actual, que calcula la pensión teniendo en cuenta lo cotizado en los últimos 21 años (que llegarán a 25 en 2022), mientras que la legislación anterior solo tenía en cuenta los últimos 15 años.

<sup>42</sup> No se conoce con exactitud el número exacto de personas desempleadas que se verán perjudicadas por la desaparición de esta cláusula, principalmente porque además de los datos de despidos y acuerdos colectivos, habría que sumar los casos individuales que son muy difíciles de determinar.

de la industria y el comercio en España<sup>43</sup>, incluyó, entre otras medidas, prorrogar hasta el 1 de enero de 2023 la "jubilación parcial con contrato de relevo", ya que su vigencia expiraba al cierre de 2018<sup>44</sup>. Ya señalaba el preámbulo del citado Real Decreto-ley 20/2018 que "el uso del contrato de relevo ha disminuido en los últimos años, poniendo de manifiesto la existencia de determinadas disfuncionalidades en la actual regulación de la figura de la jubilación parcial con simultánea celebración de contrato de relevo, lo que, a su vez, ha venido a frustrar en parte la finalidad perseguida por esta modalidad de jubilación parcial, que no es otra que la de procurar el rejuvenecimiento de las plantillas, el fomento de la contratación indefinida y el incremento de la productividad de las empresas"<sup>45</sup>.

La "jubilación parcial con contrato de relevo"<sup>46</sup> constituye una excepción dentro del sistema, puesto que permite evitar los coeficientes reductores de la pensión –entre un 6% y un 7,5% menos por cada año anticipado– en caso de que el trabajador relevado decida retirarse antes de la edad legal establecida. De este modo, los beneficiarios logran jubilarse antes sin menoscabo alguno de su renta, mientras que la empresa puede renovar la plantilla sin hacer frente a los elevados costes de indemnización por despido.

Esta figura nació en 1984, pero no empezó a generalizarse hasta 2001, resultado de la mejora, tanto de las condiciones de acceso para el trabajador como del coste para la empresa, de manera que era habitual que las empresas utilizaran el contrato de relevo para renovar y rejuvenecer sus plantillas, teniendo por ello gran respaldo tanto de las empresas como de los sindicatos<sup>47</sup>. Pero ¿contribuye este mecanismo a la pretendida transferencia de conocimiento desde los trabajadores más veteranos a los más jóvenes? Una sentencia del Tribunal Supremo hizo posible que los trabajadores concentrasen en un solo año o periodo todas las horas que tenían que trabajar. De esa manera, se detectaron prácticas fraudulentas, pues muchos alargaban su vida laboral solo unos meses o como máximo un año más, en función de la reducción de jornada que tuviesen, y se retiraban por completo mucho antes de la edad oficial de jubilación, lo que eliminaba el proceso de formación, que era el objetivo inicial del relevista, de modo que, en la práctica, funciona más bien como un sistema de jubilación anticipada, pero sin penalización alguna. En la industria era habitual usar estos empleados ya jubilados solo para picos de producción o en vacaciones, desvirtuando su esencia de jubilación parcial a jubilación anticipada<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> BOE nº 296, de 8 de diciembre de 2018.

<sup>44</sup> El 31 de diciembre de 2018 finalizaba el plazo de aplicación de la disposición transitoria cuarta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

<sup>45</sup> Lo anterior se lleva a cabo en el artículo 1 de este Real Decreto-Ley mediante la correspondiente modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

<sup>46</sup> El contrato de relevo, por su parte, es una figura que permite el reparto de un puesto de trabajo entre dos trabajadores: uno de ellos, el relevado, sigue cobrando su salario por la parte de la jornada que continúa trabajando y percibe también la pensión de jubilación por el resto de la jornada; el otro, el relevista, procedente del desempleo o que ya trabaja en la empresa, debe ocupar como mínimo la parte de jornada que deja de realizar el relevado, y en teoría, se beneficiaría de la transmisión del conocimiento de éste último.

<sup>47</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: "La jubilación parcial y el contrato de relevo", en AA.VV. *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de Villa Gil con motivo de su jubilación*, López Cumbre, L. (coord.), Madrid Lustel, 2007, pp. 1015-1022.

<sup>48</sup> RODRÍGUEZ CARDO, I.: *Jubilación parcial, contrato de relevo y jubilación flexible*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 142-143.

Sin embargo, las reformas de 2011 y 2013 endurecieron la jubilación parcial<sup>49</sup>, modificando la normativa para restringir su acceso por su enorme impacto sobre el coste para el sistema, si bien mantuvo un período excepcional de aplicación bajo determinadas circunstancias que expiraba en 2018, y del que se beneficiaba la industria, especialmente los fabricantes de vehículos. Ha sido precisamente el sector del automóvil el que más ha presionado para conseguir esta prórroga, de manera que se recuperen de nuevo las antiguas condiciones previas a 2011, aplicándose de hecho solamente a la industria manufacturera con la condición de que se trate de operarios de la cadena de montaje y sus tareas requieran esfuerzo físico o alto grado de atención<sup>50</sup>.

El Ministerio de Industria justificó la iniciativa de la prórroga del contrato de relevo señalando en el Real Decreto-ley 20/2018 que no se había completado a esa fecha el ciclo de rejuvenecimiento de las plantillas, lo que ponía en riesgo la competitividad futura, a medio y largo plazo, de las plantas de fabricación y montaje. Para limitar el impacto de la medida en términos presupuestarios, se han introducido algunas restricciones, como que la compañía cuente con un 70% de empleados indefinidos en su plantilla y que el trabajador que se beneficie de la jubilación parcial tenga que haber trabajado en la empresa al menos durante seis años antes. Y deberá acreditar un periodo de cotización de 33 años. Por último, el salario del relevista no podrá quedar un 65% por debajo de la pensión del jubilado.

Sin embargo, incluso restringiéndolo, la medida tendrá un coste sustancial para la Seguridad Social. Según la memoria económica del Real Decreto-ley 20/2018, el impacto negativo sobre la sostenibilidad financiera del modelo de reparto de la prórroga costará 1.778 millones para la Seguridad Social entre 2019 y 2026<sup>51</sup>, cifra que se eleva hasta los 2.100 millones de euros anuales, es decir, casi el 12% del déficit de la Seguridad Social en 2017, si comparamos los datos publicados por Fedea<sup>52</sup>. Desde que empezó a aplicarse, el coste acumulado para la Seguridad Social asciende a un total de 30.000 millones de euros, y el problema es que esta cifra seguirá creciendo en los próximos años como consecuencia de la nueva prórroga del Gobierno. Este “regalo” a la industria no sólo tendrá que ser sufragado

<sup>49</sup> El Real 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, inició un nuevo proceso de reforma del régimen jurídico del sistema de jubilación parcial. La finalidad de la reforma en 2013 en materia de jubilación parcial anticipada vuelve a ser la misma que en 2007, esto es, se persigue limitar en mayor medida las posibilidades de acceso de los trabajadores a la misma.

<sup>50</sup> Para un análisis de cómo la jubilación parcial puede afectar a sectores estratégicos como la Industria 4.0, ver KAHALE CARRILLO, D.T., “La jubilación parcial especial en la industria 4.0”, en VV.AA.: *III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible. Tomo II*, Murcia, Laborum, 2019, pp. 523-529.

<sup>51</sup> La propia memoria económica del Real Decreto-ley 20/2018 establece que el coste de volver a la situación de 2011 en la jubilación parcial acarrearía una factura adicional para el sistema de pensiones por valor de 3.251 millones. Sin embargo, con todas estas condiciones –la limitación a los operarios de industria, la antigüedad y el porcentaje de empleo indefinido previsto–, el Gobierno espera que se reduzca el coste desde esos 3.251 millones hasta los 1.778 millones finalmente recogidos. “Se hace notar que este cálculo no contempla el coste que se podría producir en prestaciones de desempleo, si finalmente parte del colectivo pasa a dicha situación, ni el incremento en la recaudación fiscal derivada de las contrataciones de los relevistas y los efectos inducidos de estas en la economía (incremento de consumo, mejora en la capacitación del capital humano, etcétera)”, dice el texto de la memoria económica.

<sup>52</sup> GARCIA DIAZ, M.A.: “Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y el coste financiero del sistema público de pensiones en España”, *FEDEA, APUNTES-2018/01*, septiembre 2018, p.6. En: <http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2018/ap-2018-01.pdf>

por el resto de los contribuyentes, sino que, además, agravará el déficit de la Seguridad Social, puesto que no se podrá ahorrar dicho sobre coste.

Una de las mayores críticas que se achacan desde Fedea es que la aplicación de esta medida implica, además, un trato favorable a una parte de la población no extensible a todos los trabajadores que cumplen las mismas condiciones de edad y aportación al sistema, ya que permite que ciertos trabajadores puedan evitar los coeficientes reductores a los que se enfrentan otras personas en situaciones similares, reduciendo así la equidad del modelo público. En 2017, apenas el 10% de los jubilados (30.521 de un total de 309.157) pudieron acogerse a esta ventaja, aunque su nivel máximo se alcanzó en 2008, con el 14,1%<sup>53</sup>. Es más, el colectivo afectado por la jubilación parcial con contrato de relevo está situado en la parte alta de la escala salarial al ser trabajadores cualificados de la industria con una cotización media elevada, lo que se traduce en que su pensión media mientras siguen trabajando a tiempo parcial es un 24,6% superior a la media de las nuevas pensiones de jubilación.

#### **4. LOS CONTINUOS VIAJES DE IDA Y VUELTA EN MATERIA DE JUBILACIÓN FORZOSA**

Otra de las modificaciones importantes que incorporaba el Real Decreto-ley 28/2018 era la reintroducción de la figura de la jubilación forzosa por cumplimiento de la edad legalmente establecida, dando una nueva redacción a la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores (E.T.)<sup>54</sup> con un contenido muy similar al existente antes de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral<sup>55</sup>. El derecho español ha sufrido una serie de altibajos en cuanto al asunto de la jubilación forzosa, a veces permitiéndola y otras prohibiéndola. Se continúa de esa manera con un devenir “guadianesco”<sup>56</sup> en la regulación de la jubilación forzosa, una posibilidad que sucesivamente ha ido permitiéndose y prohibiéndose en la Disposición Adicional 10ª del E.T., situación que algunos han llegado a denominar “culebrón jurídico” o “historia interminable”<sup>57</sup>. Estos cambios muestran las divergencias del legislador respecto a cómo afrontar de la mejor manera posible las necesidades del mercado de trabajo y la conveniencia de promover el relevo generacional, frente a la necesidad de prolongar la vida laboral y de mantener en el mercado de trabajo a los empleados de más edad.

<sup>53</sup> El trato especial del que disfruta esta figura de acceso a la jubilación es uno de los motivos por los que, en 2017, todavía el 39,31% de las jubilaciones se hicieran con la normativa anterior a la reforma de 2011, lo que no parece ser muy coherente con el mensaje que se pretende transmitir.

<sup>54</sup> Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

<sup>55</sup> La reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012, de 6 de julio) consideró “nulas y sin efectos” las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios colectivos, cualquiera que fuese su extensión y alcance.

<sup>56</sup> FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑOZ, J.: “La jubilación forzosa como causa extintiva de la prestación de servicios. El perpetuo viaje de ida y vuelta en el devenir del instituto jurídico guadianesco por excelencia de la Seguridad Social y la negociación colectiva”, en VV.AA.: *III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*, Tomo I, Murcia, Laborum, 2019, p. 237.

<sup>57</sup> MOLINA NAVARRETE, C., “A vueltas con las «cláusulas de jubilación forzosa»: nuevos capítulos para una ¿historia interminable?»”, *La Ley*, ref. 406/2007, p. 2. En: [www.laleydigital](http://www.laleydigital)

El Real Decreto-ley 28/2018<sup>58</sup> vuelve al texto de la disposición adicional vigente antes de la reforma laboral de 2012, pero introduciendo algunos cambios. El cambio más destacado es que, para poder ser forzado a jubilarse, el trabajador ha de tener derecho a percibir el 100 por 100 de la pensión que le corresponda, no como antes que bastaba con tener un periodo mínimo de cotización que permitía aplicar un porcentaje del 80% a la base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación<sup>59</sup>. Si antes la jubilación forzosa se condicionaba ante todo a objetivos de política de empleo, ahora estos pasan a un segundo plano, siendo lo fundamental que se haya cumplido el primer requisito<sup>60</sup>. Una vez cumplidos estos requisitos, es necesario comprobar que la regulación al respecto del convenio colectivo es coherente con los objetivos de política de empleo expresados por el propio convenio, lo que teóricamente no condiciona la realidad de la jubilación forzosa pactada<sup>61</sup>.

Otro de los matices importantes es que ahora el texto se refiere a la jubilación por cumplimiento por el trabajador de la edad legal, no, como antes, de la edad ordinaria de jubilación<sup>62</sup>. En el caso de que la edad legal a la que accede el trabajador a la jubilación que dé derecho a percibir el 100% de la pensión sea inferior a la edad mínima ordinaria, cabe plantearse si el trabajador puede verse obligado a jubilarse.

La reintroducción de la jubilación forzosa es una petición fundamentalmente empresarial pero apoyada por los sindicatos<sup>63</sup>, que se fundamenta en la potestad de las empresas de retirar a un trabajador sin indemnización cuando este alcanza la edad ordinaria de jubilación. De esa manera, la extinción del contrato de trabajo es automática y no depende, en alguna medida, de la voluntad del empleado, que ya no puede decidir libremente extinguir o mantener el contrato si se alcanza o supera la edad de jubilación, como sucedía hasta ahora. Y eso suponía que la empresa tuviera que recurrir a despidos o medidas extintivas de otro tipo que implicaban, en muchos casos, negociar una indemnización con el

---

<sup>58</sup> Hasta 2015, los decretos leyes representaron el 30% de toda la legislación, y el doble a partir de entonces. Hay una crítica implícita del uso y abuso que hacen los gobiernos españoles del decreto ley, a pesar de que está previsto en la Constitución como un instrumento normativo excepcional, que solo puede usarse en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

<sup>59</sup> La Disposición Adicional Trigésimo Sexta de la Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, volvió a modificar la Disposición Adicional Décima del Estatuto de los Trabajadores, de forma que ya no bastaba con que el trabajador afectado por la extinción cumpliera la carencia mínima exigida para acceder a la prestación de jubilación, es decir, quince años cotizados, de los que al menos dos tenían que estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al hecho causante, sino que debía aplicarla en al menos un 80% de la base reguladora.

<sup>60</sup> De ahí el cambio de orden de los requisitos contenidos en los apartados a) y b); el anterior apartado a) pasa a ser el b) y el b) se convierte ahora en el a).

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., "Jubilación forzosa: criterios para su examen como medida objetiva y razonable o discriminación por razón de edad", *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 2009, vol. 2, nº 3, pp. 59-66.

<sup>62</sup> Desde 2013, año en el que entró en vigor la reforma, hasta 2027, cuando alcanzará los 67 años, la edad de jubilación se va retrasando a razón de un mes por año que pasa, de 2013 a 2018, y de dos meses desde 2018 a 2027. En paralelo, desde 2013 comenzó a aumentar gradualmente de 15 a 25 años el periodo de cómputo para calcular la pensión con lo que en 2019 se hará con los últimos 22 años cotizados, frente a los 21 de 2018. De este periodo, al menos dos años deberán estar incluidos en los 15 últimos ejercicios inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación del cotizante.

<sup>63</sup> Sindicatos y patronal alcanzaron un consenso durante 2018 para reclamar al Gobierno la vuelta de la jubilación forzosa. Así consta en el acuerdo salarial para la negociación colectiva de ese año y los dos siguientes.

trabajador que no quería dar ese paso, lo que suponía asumir un importante coste<sup>64</sup>. Existe el peligro, por tanto, de que la jubilación forzosa se convierta en un modo de facilitar que las empresas puedan eliminar empleos y reestructurar plantillas a un coste muy bajo o nulo<sup>65</sup>.

El Gobierno, por su parte, ha argumentado en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 28/2018, que la vuelta de la puesta en vigor de la jubilación forzosa, propuesta “debatida y acordada con los interlocutores sociales”, se debe a que es “un instrumento adecuado para impulsar el relevo generacional en el mercado de trabajo”. De ahí que se sustituya la anterior referencia a “sostenimiento del empleo” por la del “relevo generacional”. La necesidad de renovación del tejido productivo industrial en los próximos años, con el ojo puesto especialmente en la automoción, donde tradicionalmente se ha utilizado esta fórmula, es una de las razones fundamentales que está detrás de esta medida<sup>66</sup>.

Sin embargo, parece un razonamiento demasiado simple afirmar que la expulsión forzosa del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad se traduce, inmediata y automáticamente, en el reemplazo equivalente en la contratación de jóvenes desempleados. El complejo funcionamiento de los mercados de trabajo, tal y como se refleja en la experiencia de lo sucedido con los contratos de jubilación parcial y de relevo, con la extinción de muchos de estos cuando se produce el acceso a la jubilación plena del trabajador relevado, muestran que lo que queda es un debate complejo, en el que los objetivos a corto y largo plazo pueden ser contradictorios.

Es más, obligar a jubilarse a trabajadores que quieren seguir en activo es contradictorio con la necesidad de prolongar la vida laboral y de mantener en el mercado de trabajo a los empleados de más edad, tanto para favorecer el envejecimiento activo como para tratar de aliviar la factura de la Seguridad Social destinada a las pensiones de jubilación<sup>67</sup>. El impacto del retiro forzoso en las cuentas de la Seguridad Social no ha sido evaluado, pero parece evidente que, teóricamente, podría incrementar el coste de las pensiones al no poder demorarse el acceso a la pensión de ciertos trabajadores, lo que no parece muy coherente con los mensajes de apostar por las fórmulas de envejecimiento activo y la necesidad de ampliar la edad legal de jubilación.

Recuérdese que España está entre los países europeos que tienen una edad de jubilación efectiva más baja y con una tasa de actividad de los mayores de 50 años donde también estamos a la cola de los países ricos. De todos modos, parece constatar que en estos años el nivel de afectación de la prohibición de la jubilación forzosa ha sido muy bajo, ya que una gran mayoría de personas, al llegar con la carrera completa a la edad de jubilación, se jubila y no prolonga su carrera, de manera que, en la actualidad, solo un

<sup>64</sup> Desde las posiciones sindicales y empresariales se señala que, en la mayoría de ocasiones, los trabajadores que más recurrían a estas medidas han sido aquellos en las posiciones más altas dentro de la empresa, a nivel de dirección.

<sup>65</sup> POQUET CATALÁ, R.: “Una institución jurídica a extinguir: las cláusulas de jubilación forzosa”, *Temas Laborales*, nº 128/2015, pp. 270-271.

<sup>66</sup> Desde el Ministerio de Industria se alertó sobre el problema de envejecimiento de gran parte del sector industrial, y en concreto, del sector del automóvil, con plantas de producción donde el 40% de la población tenía más de 54 años.

<sup>67</sup> Para una visión más detallada de esta contradicción, ver MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “Notas sobre las aportaciones del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, en el sistema de pensiones y en la «jubilación forzosa»”, *Revista de derecho de la seguridad social*, nº. 18, 2019, pp. 13-25.

reducido porcentaje de trabajadores decide retirarse del mundo laboral pasada la edad ordinaria de jubilación. De los trabajadores que accedieron a una pensión contributiva de jubilación a lo largo de 2018, con datos de las altas hasta octubre, solo el 8% comenzó a cobrar a partir de los 66 años. Si atendemos solo al Régimen General, en el que están recogidos la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, esa cifra se reduce al 5,2% de los trabajadores que se jubilaron este año. En cambio, el dato es bastante mayor entre los autónomos: el 19,4% se jubiló con 66 años o más<sup>68</sup>. En cuanto a la jubilación forzosa de los funcionarios públicos, ésta se declara de oficio al cumplir 65 años<sup>69</sup>.

Se deduce, por tanto, que prima la preocupación por el empleo y la conveniencia de promover el relevo generacional frente a la sostenibilidad de la Seguridad Social y a la prolongación de la vida laboral. Si el objetivo fundamental fuera el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo, no parece congruente, sino todo lo contrario, que se adopten medidas desincentivadoras de la permanencia o prolongación de su vida activa. El nuevo establecimiento de una edad de jubilación forzosa así lo atestigua.

Mucho se ha debatido sobre si pudiera ser discriminatoria la extinción del contrato de trabajo por jubilación forzosa, pero la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional<sup>70</sup> para eludir la discriminación laboral por razón de edad en estos casos se ha mantenido a la hora de la redacción, ya que éste dispone que la diferencia de trato por edad no conlleva discriminación siempre que se fundamente objetivamente, como es el caso del "relevo generacional", que no trata sino de equilibrar el mercado laboral y facilitar el acceso al empleo de jóvenes. Pero, evidentemente, seguirá existiendo una colusión entre el derecho individual del trabajador y la jubilación forzosa en aspectos como el derecho a madurar una pensión superior<sup>71</sup>. El trasfondo de esta situación sigue siendo la limitación de la voluntad del trabajador para decidir libremente el momento en que deba dejar de trabajar.

<sup>68</sup> MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad Social: Proyecto de Presupuestos 2019, Informe Económico Financiero. Tomo III, 2019, p. 189.* En: <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/3aa925cb-ece2-4477-acbf-7e3f853d8977/TOMO+III.-+INFORME+ECONOMICO-FINANCIERO-P.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

<sup>69</sup> Con las siguientes excepciones:

Funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios: a los 70 años, pudiendo optar por jubilarse a la finalización del curso académico en que hubieran cumplido dicha edad.

Magistrados, Jueces, Fiscales y Letrados de la Administración de Justicia: se jubilan forzosamente a los 70 años.

Registradores de la Propiedad ingresados antes de 1-1-2015: a los 70 años.

<sup>70</sup> La idea de establecer un límite en los años del trabajador para finalizar los contratos colectivos en materia de trabajo ha tenido una evolución importante a través del desarrollo del derecho social en España, lo cual resulta necesario conocer a fin de observar la postura jurídica del Tribunal Constitucional ante este aspecto.

<sup>71</sup> Sobre el problema del efecto negativo que puede tener la jubilación forzosa sobre carreras de cotización precarias, ver LÓPEZ GANDÍA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *Las claves de la reforma de la Seguridad Social. Análisis práctico de la Ley 27/2011, de 2 de agosto*, El Derecho, Madrid 2011, p. 170.

## 5. LA “CARTA NARANJA” QUE NO LLEGA: ¿OMISIÓN DE INFORMACIÓN AL CONTRIBUYENTE?

La legislación actual establece el derecho de los trabajadores y empresarios a ser informados por la Seguridad Social sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria<sup>72</sup>. Esta obligación fue introducida en 2011<sup>73</sup>, basándose en una Recomendación (número 7) que había hecho ese mismo año la Comisión del Pacto de Toledo, donde indicaba que “al menos una vez al año, todo cotizante debía recibir en su domicilio información puntual sobre la pensión aproximada que, de mantenerse constantes sus circunstancias de cotización, percibiría tras su jubilación, como mecanismo de concienciación sobre sus posibilidades económicas en el futuro, así como sobre la relación entre su salario actual y la pensión que le correspondería”.

Aunque el Gobierno comenzó a elaborar un proyecto de Real Decreto para dar cumplimiento a ese mandato legal, todavía no se ha aprobado ningún reglamento en este sentido. El objetivo inicial, hasta ahora incumplido, consistía en enviar una carta personal a los trabajadores cotizantes para informarles del importe de la pensión teórica que van a recibir cuando se jubilen. España quería seguir el ejemplo de otros países europeos que ya envían esta información a sus ciudadanos. Concretamente, Suecia fue el primer país que envió esa carta informativa desde 2001, utilizando un sobre naranja con la intención de que fuera claramente identificativo para la persona destinataria cuando lo recibiera, por lo que a esta carta se le suele denominar “carta naranja”. En la actualidad hay otros nueve países europeos que mandan esta “carta naranja” a sus ciudadanos: Alemania, Austria, Reino Unido, Finlandia, Francia, Italia, Croacia, Irlanda y Portugal. El pionero, Suecia, es el país que más información y a más ciudadanos envía esta carta, ya que lo hace a todos sus ciudadanos desde su primera cotización y con una periodicidad anual. Italia también informa anualmente a sus ciudadanos desde la primera cotización. Pero el resto de países restringe el número de ciudadanos que reciben esta documentación en función de la edad, la cotización y la periodicidad. Por ejemplo, sólo los alemanes mayores de 27 años y con más de cinco años de cotización reciben anualmente esta información, en Finlandia se informa cada tres años desde la primera cotización y cada año cuando se acerca el momento del retiro, y en Francia se informa cada cinco años a los ciudadanos que tienen entre 25 y 55 años. Es interesante el caso de dos países, Croacia y Portugal, donde son los ciudadanos los que tienen que pedir personalmente esta información, aunque pueden hacerlo desde su primera cotización y sin ninguna limitación. Holanda y Dinamarca permiten consultar la situación de forma on-line. Por último, Reino Unido incluye incluso las previsiones de sostenibilidad de todo su sistema de Seguridad Social.

El primer objetivo de la “carta naranja” es ofrecer información a los cotizantes. No hay que olvidar que las cotizaciones a la seguridad social no son un impuesto, entendiendo por impuesto aquellos tributos que no tienen una vinculación directa con la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública. El resto de tributos, como las tasas, las contribuciones especiales y las cotizaciones, sí están vinculados directamente con un bien o

<sup>72</sup> Apartado 2 del artículo 14 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

<sup>73</sup> Disposición adicional vigésima sexta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

servicio público, y el gobierno sólo puede utilizar el dinero así recaudado para la realización de esos bienes y servicios públicos establecidos, y no para otros. En el caso de las cotizaciones a la seguridad social, en teoría sólo se pueden utilizar para el pago de pensiones. Es cierto que el pago de las cotizaciones sociales genera un derecho muy a futuro que puede ser modificado por la legislación. En otras tasas, por ejemplo, una tasa de recogida de basuras municipal, se ofrece una información mucho más específica sobre los servicios a los que da derecho el pago de dicha tasa, ya que su aplicación es inmediata, al pagarse una tasa anual y ofrecerse y publicitarse unos servicios de recogida concretos (periodicidad de la recogida, puntos de recogida, etc.). No obstante, estos servicios pueden cambiar por decisión de las autoridades municipales sin modificar el importe de la tasa, por ejemplo, pueden reducir en cualquier momento la periodicidad de la recogida. Aunque en las cotizaciones a la SS el tiempo que pasa desde el pago de la contribución hasta la recepción del derecho devengado (recibir una pensión contributiva) puede ser de varias décadas, y en ese tiempo se pueden modificar las normas que determinarán la pensión realmente cobrada en el futuro, los principios de transparencia pública exigen ofrecer toda la información posible sobre los beneficios que van a obtener, en forma de pensiones, los ciudadanos a los que se les obliga a pagar esas cotizaciones.

Además de la obligación de transmitir esta información individual establecida en la Ley 27/2011, en 2013 se publicó una Ley que refuerza la necesidad de ofrecer esa información, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Título I de dicha Ley, dedicado a la transparencia de la actividad pública, establece claramente que uno de los ámbitos de su aplicación será el de “las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social” (artículo 2.1.b). El desarrollo de esa transparencia y acceso a la información se aplica en dos ámbitos, el de la publicidad activa (Capítulo II), donde es la propia administración la que publica por sí misma información, y el del derecho de acceso a la información pública (Capítulo III), donde es el ciudadano el que debe tomar la iniciativa de solicitar información a la administración.

Los argumentos que la Ley establece para que una administración publique de forma activa una determinada información son bastante generales. Así, en el artículo 5.1 se establece la obligación de las administraciones de publicar información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Y no cabe duda de que un elemento básico del funcionamiento de la Seguridad Social es el de pagar pensiones a aquellos contribuyentes que han aportado sus cotizaciones durante varios años. Asimismo, el artículo 8.1 entra en el tipo de información que se debe hacer pública, indicando en el apartado “i” la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente. Y el principal elemento definidor de la Seguridad Social, en cuanto al “cumplimiento” de sus objetivos, es su capacidad de hacer frente al pago de las pensiones, siendo su cuantía un elemento definidor de la “calidad” de este servicio público. Por ello, la publicación de la “carta naranja” parece encajar en los supuestos establecidos en esta Ley.

El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de

motivar la solicitud. Si estas peticiones son muy recurrentes, las autoridades tendrían que difundir la información sin esperar la solicitud concreta de los administrados, es decir, de forma activa tal como se desarrolla en el capítulo II. Ya se vio anteriormente como algunos países europeos, concretamente Croacia y Portugal, tienen establecido este mecanismo por el que no se envía la “carta naranja” a todos los ciudadanos, sino sólo a aquellos que lo solicitan. ¿Qué ocurriría si un ciudadano español solicita a la Seguridad Social información sobre la pensión que va a recibir en su edad teórica de jubilación, apelando a esta Ley de transparencia? La Ley establece algunas limitaciones al derecho de acceso a la información solicitada, por ejemplo, cuando acceder a la información afecte a la protección de datos de carácter personal (artículo 5.3), circunstancia que en este caso no aplica. También, en el artículo 14.1.i, se limita el acceso cuando provoque un perjuicio a la política económica y monetaria. No obstante, esta circunstancia tan genérica tampoco aplicaría, porque la información individual de un contribuyente sobre cuál será su pensión en el futuro no afecta a la política económica, una política que, en ningún caso, debería basarse en no informar a la población sobre la cuantía de la pensión que van a recibir en el futuro.

El único elemento que sí podría utilizarse para limitar el acceso a esta información es el establecido en el artículo 18.1.c, donde indica que, entre las causas de inadmisión, están las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Este concepto alude a que no se puede exigir a los funcionarios del gobierno que dediquen excesivo tiempo en elaborar las peticiones de los ciudadanos, un tiempo que pierden para realizar las acciones ordinarias propias de su cargo o funciones. Es decir, que la administración tiene obligación de trasladar al ciudadano la información ya existente en la propia administración y que para ese traslado requiera una reelaboración mínima, pero que no es exigible a la administración una labor intensa de reelaboración para atender cualquier petición de información. En el caso de la información sobre la cuantía futura de una pensión, pudiera pensarse en una primera aproximación que es una información compleja de elaborar, ya que exige el establecimiento de varios supuestos, como el mantenimiento del nivel de cotización actual en el futuro o las previsiones sobre el aumento del salario o de la inflación. No obstante, una vez establecido un mecanismo de cálculo con dichos supuestos, la elaboración no es compleja.

Existen al menos dos Leyes que obligan a la administración a proporcionar información sobre las pensiones futuras, y una de ellas lo establece de forma explícita. Además, hay numerosos países europeos que ya lo hacen. De hecho, tras aprobarse la Ley 27/2011, el gobierno español inició el desarrollo reglamentario para cumplir con lo establecido en esa Ley. El proyecto, que se llegó a presupuestar, planteaba un sistema de tramos por el que se informaría, en primer lugar, a los mayores de 50 años en 2014, para después incluir a los mayores de 40 años en 2015 y, a partir de 2016, informar a todos los ciudadanos que contaran, al menos, con 5 años cotizados a la Seguridad Social. Pero este proyecto no se desarrolló y, hasta la actualidad, ningún gobierno lo ha retomado.

El gobierno creó en noviembre de 2015 un simulador informático donde los ciudadanos pueden calcular una estimación aproximada de su futura pensión, según lo cotizado y los salarios recibidos, así como recabar otro tipo de informaciones relacionadas con ello. El usuario debe introducir, en una primera fase, fecha de nacimiento, fecha teórica de jubilación (aunque el sistema te calcula la fecha de jubilación ordinaria), situación familiar, sexo, discapacidad o movilidad reducida, régimen, situación laboral, fecha de alta y

baja en cada una de las empresas en las que ha cotizado (para la última empresa en la que continúa de alta hay que poner la fecha actual), cotización parcial, cuidado de hijos, y actividades con bonificación para la edad de jubilación. Una vez introducidos todos estos datos, el sistema ofrece un detalle de las cotizaciones y bonificaciones, con las carencias exigidas y acreditadas, y los periodos computables incluyendo la cotización después de la fecha de estudio hasta la edad teórica de jubilación ordinaria. A partir de aquí se puede calcular la pensión, pero para ello hay que introducir las bases de cotización de cada mes (con dos decimales) de los años cotizados que puedan afectar a la jubilación, que pueden llegar hasta 25 años o 300 meses<sup>74</sup>. Esta información hay que pedirla previamente a la Seguridad Social mediante el denominado “Informe de cotización”, y su introducción en el simulador es bastante tediosa. Más complejo es incluir otras opciones como cambiar la edad de jubilación.

Con este simulador los diferentes gobiernos desde 2011 han entendido que han cumplido con la obligación establecida en la Ley 27/2011. Pero hay muchas críticas a este sistema. Por un lado, el simulador tiene muchos errores y dificultades técnicas, por ejemplo, no resta el efecto de la inflación, por lo que se crea una ilusión monetaria de que se va a cobrar una pensión superior a la que realmente se va a tener, ya que se tiende a calcular los euros de la pensión futura en euros actuales, es decir, en términos reales, cuando el simulador ofrece información en términos nominales (en euros corrientes, sin descontar la inflación). Y si se introducen las cotizaciones máximas, el cálculo es de una pensión muy superior al máximo que se puede cobrar en la actualidad (2.576 euros en 14 pagas). Además de corregir estos defectos técnicos, numerosos especialistas reclaman un sistema más ágil que no ponga la responsabilidad del cálculo en el propio ciudadano (la propia web denomina a este simulador “autocálculo”), teniendo que introducir numerosa información de la que ya dispone la propia Seguridad Social y que sería mucho más sencillo que se introdujera por la propia administración. Incluso sin llegar a la situación ideal de enviar, sin tener que ser solicitada, una “carta naranja” a todos los cotizantes, se podrían establecer métodos más sencillos donde, aunque el ciudadano tenga que solicitar activamente a la Seguridad Social que le proporcione el cálculo de su futura pensión, que esa solicitud fuera muy simple y que todos estos datos que el ciudadano debe introducir de forma compleja y tediosa en una página web, los introdujera el propio sistema de la Seguridad Social.

Pero la mayor crítica es que este sistema no es equivalente ni puede sustituir al de enviar una “carta naranja” a los contribuyentes para que tengan esa información tan importante para sus planes futuros de ahorro e inversión. Una encuesta realizada recientemente aborda esta cuestión sobre cómo valoran los españoles la información que reciben sobre su pensión pública por parte de las instituciones<sup>75</sup>. Solo un 28,5% de los encuestados conoce el simulador de la Seguridad Social (ha aumentado 5 puntos desde la encuesta de 2017), y solo un 16% lo han utilizado. Esto contrasta con otros datos reflejados en la encuesta: prácticamente a la totalidad de los encuestados demanda al gobierno que informe a los ciudadanos sobre la pensión pública que recibirá cuando se jubile a través de esta carta (95%), creen que esta carta les ayudaría a planificar su pensión (91,5%), y les gustaría recibir información una vez al año (54,6%).

<sup>74</sup> Ya que desde el año 2022 en adelante, la base reguladora será el resultado de dividir por 350 las bases de cotización del trabajador durante los 300 meses (25 años) anteriores al del mes de jubilación.

<sup>75</sup> INVERCO: *La jubilación y la importancia de saber*, 2017.

¿Por qué los distintos gobiernos en España no acaban de proporcionar esta información? Una causa que a veces se ha esgrimido es la dificultad técnica de realizar el cálculo y la comunicación a los ciudadanos de la “carta naranja”. Pero, por un lado, numerosos países ya lo realizan, algunos con una renta per capita similar o inferior a la española, como Italia, Portugal o Croacia. Además, el sistema ya está creado, el simulador en la página web ya funciona, por lo que se podría enviar una comunicación a todos los ciudadanos con los resultados generales de la simulación, bajo los mismo supuestos (mantenimiento del sistema de cotización actual, inflación prevista, etc.), ofreciendo al ciudadano información sobre una página web donde accediera a un simulador donde para cambiar alguno de estos supuesto (por ejemplo, si prevé que va a aumentar sus bases de cotización, o quiere ver qué ocurre si se queda en paro y deja de cotizar durante varios, años, etc.).

Una segunda razón para no enviar la “carta naranja” es el compromiso jurídico que este instrumento podría suponer para la Seguridad Social. Es necesario evitar que esta carta sea esgrimida como un derecho de reclamación ante eventuales cambios sobrevenidos en el sistema público de pensiones. Por ello, se deberá establecer una cláusula de blindaje para que el Estado no pueda sentirse vinculado con ningún tipo de obligación jurídica en el pago de las futuras pensiones de jubilación en España.

Precisamente los posibles cambios legislativos que los gobiernos puedan introducir en el futuro en el sistema de la Seguridad Social constituye la principal explicación de por qué no se deciden a enviar la “carta naranja”. En el cálculo de la pensión futura, además de unos supuestos generales sobre la evaluación futura de la economía (tasa de inflación media, incremento medio de los salarios, etc.)<sup>76</sup>, hay que incluir todos los supuestos existentes actualmente en la legislación para calcular la pensión: la base reguladora, los años cotizados, la edad de jubilación. El problema surge si un futuro gobierno cambia estas condiciones, previsiblemente haciéndolas más exigentes. Al introducir estos cambios en los cálculos de la “carta naranja”, los contribuyentes que reciban la carta tras los cambios podrán comprobar en cuánto afectan esos cambios a su pensión futura (comparándolo con la pensión calculada en años anteriores a esa reforma). Por eso, la introducción de la “carta naranja” puede limitar las futuras reformas que los gobiernos pretendan introducir en el sistema de la Seguridad Social, ya que los ciudadanos podrán comprobar, con información del propio gobierno, en cuánto les va a afectar esa reforma en su pensión.

## 6. REFLEXIONES FINALES

La inseguridad jurídica que se deriva para pensionistas y para cotizantes de todas estas medidas y contramedidas es enorme y derivan en una creciente falta de credibilidad en el sistema. Es necesario y urgente que se eliminen las dudas y la incertidumbre que hoy en día existe en la población sobre la sostenibilidad del sistema y evitar emprender caminos sin consenso que son rectificadas en un corto espacio de tiempo o, en el mejor de los casos, reformas y medidas que se suspenden en el tiempo *sine die*. Ignorar los problemas no lleva a solucionarlos y debe ser una prioridad devolver la seguridad jurídica al sistema de pensiones,

<sup>76</sup> En internet existen numerosas webs con simuladores que calculan la pensión que le va a quedar a un contribuyente cuando se jubile. Las ofrecen entidades financieras, bancarias y compañías de seguros, e incluyen todos estos supuestos.

que necesita planificación, estabilidad y consenso, para que los ciudadanos confíen plenamente en que esas normas vigentes se van a cumplir.

Además, la mayoría de las reformas (y contrarreformas) que están afectando al sistema en estos últimos años se realizan sin debate, a golpe de decisión tecnocrática que se toman con precipitación y gran indefinición. Esto lleva a que el sistema se encuentra encallado en una ambigüedad peligrosa que no hace más que dar marcha adelante y atrás sin ninguna dirección consensuada. El dilema de cuál debe ser el criterio de la revalorización de las pensiones, el retraso de la aplicación del factor de sostenibilidad, la prórroga del criterio anterior en la jubilación anticipada, la prórroga de la jubilación parcial con contrato de relevo hasta el 1 de enero de 2023, o la reintroducción de la jubilación obligatoria, son ejemplos de todo ello.

Y parece indudable que la parálisis en materia de acuerdos generales a la que parece abocado el sistema público de pensiones acarreará graves consecuencias para la salud de la economía española. Sin ser aún un factor relevante en el conjunto de la deuda del Estado, la evolución de las obligaciones contraídas por los organismos públicos para hacer frente al pago de las pensiones es observada con creciente alarma por organismos como el Banco de España. De hecho, los cotizantes españoles han acumulado unos derechos de pensiones que alcanzan el 270% del PIB (flujos futuros traídos a precios actuales).

Es un hecho que la contrarreforma llevada a cabo ha vuelto a desvincular el cálculo de las prestaciones de las capacidades económicas del sistema. Vincular la evolución de las pensiones a la inflación constituye una de las mayores presiones sobre el gasto público, ya que las pensiones son ya la mitad del déficit público y el gasto en pensiones crece el doble que los ingresos por contribuciones. La medida de actualizar las pensiones con el IPC cumple con un objetivo deseable, al mantener el poder adquisitivo de los pensionistas en cualquier situación social y económica, pero también incorpora un riesgo cierto de incremento significativo del gasto. Esta reformulación constante de la generosidad de las pensiones puede derivar en graves problemas de equidad intergeneracional e incluso podría llevar a alterar hasta la propia estructura social del país.

La cuestión capital es cómo sustentar un Estado social sobre estos cimientos. Se debe, sin duda, garantizar las prestaciones como mecanismo de solidaridad y cohesión social a la vez que se debe garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema para pensionistas actuales y futuros. Hay que asumir que el argumento de que se completen las pensiones en el futuro por vía fiscal, cuando sea necesario, debe contemplarse sin restricciones. El argumento es convincente porque es cierto que hay razones de interés público evidentes en garantizar una vejez digna a todos los ciudadanos, suficientemente tranquila y asistida. Probablemente con la utilización de la vía fiscal el sistema sería más transparente y equitativo, eliminando aspectos claramente regresivos del sistema actual. No olvidemos que más y más parte del monto total de las prestaciones se pagan ya por vía fiscal.

Además, están surgiendo nuevos problemas jurídicos que están llamados a generalizarse a medida que las pensiones sean más precarias y la economía vaya transitando hacia otro tipo de economía donde las relaciones laborales necesarias para la cotización se diluyen o se expande el trabajo a tiempo parcial. Las anteriores son otras buenas razones para que el Estado en su conjunto desarrolle una propuesta sobre un modelo de pensiones futuras,

sostenibles y ajustadas a la lógica de que hay que garantizar una pensión estatal a todo el mundo.

La obsolescencia de una visión de la jubilación y de las pensiones que no acaba de encajar con la evolución de la sociedad y de la economía –donde los límites entre trabajo, ocio, actividad e inactividad se diluyen y donde, además, las formas de obtener rentas están modificándose drásticamente– debe afrontarse con una reformulación general del sistema en sí, que plantee desde la cuantía de lo que la pensión pública debiera ser hasta el modelo que debe prevalecer –solidaridad o contributividad–, pasando por el modelo de financiación.