Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 41 (4º Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Pags. 193-206

La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social: una comparativa entre Italia y España

The sustainability of the social security system: a comparison between Italy and Spain

Javier Aibar Bernad *Funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-3927-5736

Sumario

1. LAS CARACTERISTICAS COMPARTIDAS POR ESPAÑA E ITALIA EN TORNO A LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA SEGURIDAD SOCIAL
   1.1. La baja natalidad y fecundidad. Alta esperanza de vida
   1.2. El déficit de los sistemas de Seguridad Social
   1.3. La tasa de sustitución de las pensiones
   1.4. Los recientes cambios en el mercado de trabajo
   1.5. La carencia de trabajadores cotizantes
   1.6. El trabajo irregular
2. ANALISIS DE LAS DIFERENTES SOLUCIONES ADOPTADAS POR ESPAÑA E ITALIA PARA ENFRENTAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL
   2.1. Medidas del Gobierno español que guardan relación con la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social
   2.2. Medidas del Gobierno italiano que guardan relación con la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social
   2.3. Medidas orientadas a limitar el acceso a los distintos tipos de jubilación anticipada
   2.4. Medidas consistentes en la reducción de las cotizaciones sociales en determinados supuestos
3. LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES ESPAÑOL E ITALIANO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y LA SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES
   3.1. Análisis de la sentencia 49/2015 del Tribunal Constitucional español
   3.2. Análisis de la sentencia 70/2015 del Tribunal Constitucional italiano

Cita Sugerida: AIBAR BERNAD, J.: «La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social: una comparativa entre Italia y España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 41 (2024): 193-206.

Resumen

Los sistemas de Seguridad Social español e italiano comparten una serie de características que, en algunos supuestos, constituyen desafíos que se deben afrontar para preservar la sostenibilidad de las pensiones. Pero, asimismo, de cara a asegurar ese principio, los actuales respectivos gobiernos han desarrollado recientemente distintas medidas, que, sin duda, conducen a resultados que no siempre favorecen esa esencial sostenibilidad, como ocurre en el caso italiano. Asimismo, la doctrina establecida por los Tribunales Constitucionales de ambos países ha consistido en planteamientos también diferentes, en el caso italiano favoreciendo la existencia de medios económicos precisos para garantizar el mantenimiento de pensiones, de cuantía suficiente que permitan una vida adecuada de los ciudadanos, mientras que el alto tribunal español tiende a limitar este derecho.

Palabras clave

sostenibilidad; suficiencia; pensiones; Seguridad Social; reforma

Abstract

The Spanish and Italian social security systems share a number of characteristics which, in some cases, constitute challenges that need to be addressed in order to preserve the sustainability of pensions. However, in order to ensure this principle, the current respective governments have recently developed different measures, which undoubtedly lead to results that do not always favour this essential sustainability, as in the case of Italy. Likewise, the doctrine established by the Constitutional Courts of both countries has also taken different approaches, in the Italian case favouring the existence of the necessary economic means to guarantee the maintenance of pensions, of a sufficient amount to allow citizens to live an adequate life, while the Spanish high court tends to limit this right.

Keywords

sustainability; sufficiency; pensions; Social Security; reform

En el presente trabajo vamos a abordar la cuestión de la sostenibilidad de la Seguridad Social italiana y española, analizando en primer término características de ambos sistemas a través de su comparación, para estudiar a continuación como se está afrontando la cuestión de la financiación y la sostenibilidad económica de los sistemas de Seguridad Social en los dos países. En tercer lugar, abordaremos la orientación que se ha dado por los Tribunales Constitucionales español e italiano a este asunto.

El debate sobre las medidas para afrontar la sostenibilidad de la Seguridad Social se plantea en todos los países de la Unión Europea, pudiendo considerarse desde diferentes puntos de vista, compatibles en algunos casos entre sí:

— A través del despliegue de medidas para el control del gasto, que no tienen por qué suponer necesariamente una reducción de la protección, sino que la situación se puede afrontar a través de decisiones menos traumáticas y más flexibles, mediante incentivos para retrasar la edad de jubilación, o penalizando la salida anticipada de los trabajadores para obtener una pensión.

— A través de la adopción de diversos mecanismos para la mejora de los ingresos, en particular a través de las cotizaciones sociales o de las transferencias desde los Presupuestos del Estado.

En dicho debate resulta curioso que, en muchas ocasiones, cuando se aborda la situación de la financiación de la protección social, a la sostenibilidad se la asocia con el término "problema", olvidando que la Seguridad Social cumple una importante función de cohesión y vertebración social, y de permitir a los pensionistas que dispongan de una auténtica autonomía financiera, a la que deben acceder tras años de cotización. Todo ello exige que también se comprometa una parte de la riqueza nacional para financiar la protección social.

1. LAS CARACTERISTICAS COMPARTIDAS POR ESPAÑA E ITALIA EN TORNO A LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA SEGURIDAD SOCIAL

Existen algunas realidades comunes a España e Italia, que constituyen desafíos para mantener la sostenibilidad de la Seguridad Social.

1.1. La baja natalidad y fecundidad. Alta esperanza de vida

A los dos Estados les afecta tanto la baja natalidad registrada, que en Italia alcanza el 6,7 por cada 1.000 habitantes, y en España el 7,6, como su bajo índice de fecundidad, que en el caso español es de 1,16 nacimientos por mujer, y en el italiano del 1,25.

Igualmente comparten los dos países otro importante indicador, como es el de la alta esperanza de vida que, según los recientes datos facilitados por Eurostat, en Italia es de 83,8 años y en España 84 años.

En el caso italiano, según el Instituto Nacional de Estadística ISTAT, el descenso de la natalidad y el envejecimiento de la población están provocando el continuo empeoramiento de otro indicador, el llamado índice estandarizado de jubilación; en 2018 había 259 pensionistas por cada mil habitantes en Italia, en 2019 había 260, en 2020 eran 263 y en 2021 (último dato publicado), ascendían a 267.

1.2. El déficit de los sistemas de Seguridad Social

En los dos países se registra un déficit en los sistemas de Seguridad Social, similar en la actualidad en el importe, ya que en España se alcanzó, tras conocer los resultados de la ejecución presupuestaria de 2023, la cifra de 8.600 millones de euros, y en Italia de 9.800 millones de euros[1]. Sin embargo, la evolución del déficit en el sistema español muestra una mejora en los últimos ejercicios presupuestarios, mientras que en el caso italiano se aprecia lo contrario.

Para Italia, destacamos un factor que sin duda afecta negativamente en la evolución más reciente de los ingresos de Seguridad Social por cotizaciones (aunque veremos que hay otros también influyentes), y es la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, una de las mayores del conjunto de los países de la Unión Europea; ello es así, ya que a partir de los salarios se determina la correspondiente base de cotización. En el informe del Instituto estadístico italiano ISTAT, presentado el 15 de mayo de 2024 en la Cámara de Diputados, por su presidente Francesco Maria Chelli, se subrayó la situación por la que atraviesan los ingresos por el trabajo, que en muchos casos, no protegen a las personas trabajadoras y a las familias de las dificultades económicas, puesto que la proporción de ocupados en riesgo de pobreza es del 11,5%, y en riesgo de pobreza absoluta es del 8,2%, añadiéndose a ello que el poder adquisitivo de los salarios brutos ha caído un 4,5% en los últimos 10 años.

1.3. La tasa de sustitución de las pensiones

La denominada tasa de sustitución o de reemplazo de las pensiones, que mide la proporción del importe de la pensión con el último salario percibido, alcanzó en España en 2023 el 80,4% y en Italia del 74,1%, según información actualizada recientemente por la OCDE[2].

1.4. Los recientes cambios en el mercado de trabajo

Ambos países se enfrentan a semejantes retos derivados de los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo, y que inciden de manera directa en la financiación de las pensiones.

A los retos clásicos a los que deben hacer frente los sistemas de Seguridad Social, se añade el control de la cotización que debe efectuarse en actividades que tienen que ver con nuevas formas de trabajo que emergen en torno al comercio electrónico, a las plataformas digitales, o la robotización y automatización de los procesos productivos.

Las Administraciones de Seguridad Social deben seguir adaptándose a nuevas realidades, incorporando mecanismos de control que impidan la ocultación de formas de trabajo que surjan de las mencionadas actividades y por las resulta obligado cotizar.

1.5. La carencia de trabajadores cotizantes

La escasez de trabajadores es un problema que afecta a muchos sectores y regiones en el ámbito de la Unión Europea. Tanto España como Italia padecen esa carencia de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados, lo que genera dificultades para responder a las demandas de contratación de los empresarios.

[1] Dato provisional en el momento de elaboración del presente artículo.

[2] Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, pág. 153.

La publicación de 2023 elaborada por UNIONCAMERE[3] de Italia, sobre Previsiones de empleo y necesidades profesionales en Italia a medio plazo (2024-2028), describe los escenarios futuros del mercado laboral en Italia, estimando que se necesitarán por de pronto entre 3,1 y 3,6 millones de nuevos trabajadores en los próximos cinco años. La mayor parte de este requerimiento proviene de la exigencia de reposición, para dentro de unos pocos años, de trabajadores que abandonarán el mercado laboral, que será de 2,9 millones.

Asimismo, UNIONCAMERE edita informes mensuales sobre la situación del empleo en Italia, poniendo en cada uno de ellos de manifiesto las dificultades de las empresas para encontrar candidatos para la cobertura de los empleos ofertados. El porcentaje de difícil contratación sigue siendo alto, equivalente al 50% del total, especialmente debido a la falta de candidatos para cubrir los puestos vacantes, y a los inconvenientes de encontrar trabajadores especializados.

De ahí surge la necesidad, no exenta de polémica como asimismo ocurre en España, del acceso de trabajadores inmigrantes, para alcanzar la cobertura de puestos de trabajo ofertados. Con ello, se tratará de mantener una aceptable relación entre cotizantes y pensionistas; dicha ratio es en la actualidad de 2,4 en España, y de una preocupante proporción de 1,4 en Italia[4].

Ante ello, según UNIONCAMERE, más de una de cada tres empresas tiene previsto contratar trabajadores extracomunitarios en los próximos tres años, pero ya en la actualidad el 35,2% de las contrataciones previstas se reservan para mano de obra extranjera.

En lo que se refiere a España, como hace un año expuso el entonces Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones José Luis Escrivá[5], "en muchos países europeos el mercado de trabajo está muy tensionado, con un creciente número de vacantes tanto en sectores cualificados como no cualificados. Esta situación se va a agudizar hacia delante como resultado de las tendencias demográficas. Vivimos en sociedades con un envejecimiento de la población que inevitablemente conlleva que vamos a necesitar un importante volumen de migrantes en los próximos años para mantener la población activa". Por ello, estimó necesaria una migración ordenada, regular y segura, para lo que el Gobierno de España, en boca del Ministro, propone trabajar directa e intensamente con los países de origen, con relaciones e inversiones de largo plazo, creando una relación de confianza, con proyectos específicos, y con itinerarios alternativos que favorezcan la formación, el empleo y el retorno voluntario de los migrantes[6].

Más recientemente, la actual Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Elma Saiz ha reiterado la necesidad de avanzar en vías seguras de migración, destacando que los "programas de migración circular son una ganancia para todas las partes implicadas", que permiten aportar los

[3] Unión Italiana de Cámaras de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura, organismo público que une y representa institucionalmente el sistema de cámaras italiano.

[4] En Italia existen dos factores que explican qué en los últimos años haya mejorado, aunque levemente, la proporción entre el número de jubilados y el de personas ocupadas, a pesar de que la proporción sigue siendo insuficiente. Por un lado, algunas reformas han contribuido a contener la salida de trabajadores del mercado laboral, como se ve aprecia sobre todo a partir de 2013, como resultado de la llamada Ley Fornero, que entró en vigor el año anterior, estableciendo unas condiciones más rígidas para el acceso a la pensión de jubilación. Por otra parte, excluyendo el paréntesis del año 2020 por la pandemia de la Covid-19, el número de empleados en Italia ha aumentado, como consecuencia del crecimiento del empleo, pero especialmente en las capas de más edad de la población, cuya pensión se ha pospuesto.

[5] Comparecencia del Ministro Escrivá ante el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo el 20 de septiembre de 2023.

[6] Hasta septiembre de 2023 se autorizaron en España 159.641 permisos de trabajo, cifra superior a la registrada en el mismo periodo de 2022 que fue de 134.988, según datos facilitados por el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

trabajadores extranjeros necesarios, protegidos en sus derechos, y facilitando su retorno a sus países de origen.

1.6. El trabajo irregular

También supone una importante incidencia negativa la constatación del trabajo irregular en los dos países, puesto que un determinado número de personas trabajadoras nacionales y extranjeras que desarrollan un trabajo no están declaradas y legalizadas, y por consiguiente no existen para ellas cotizaciones a la Seguridad Social, con el perjuicio que ello supone tanto para que puedan generar derechos sobre de prestaciones sociales, presentes y futuras, como para las cuentas de las que dependen las pensiones públicas.

2. ANALISIS DE LAS DIFERENTES SOLUCIONES ADOPTADAS POR ESPAÑA E ITALIA PARA ENFRENTAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A pesar de que, como hemos señalado, los dos sistemas de Seguridad Social comparten características y desafíos comunes, desde los actuales Gobiernos se están desarrollando políticas distintas, que conducen a resultados que no siempre favorecen la esencial sostenibilidad de las pensiones, como ocurre en el caso italiano.

2.1. Medidas del Gobierno español que guardan relación con la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social

Previamente a abordar las políticas que ha puesto en marcha España en los pasados años, para poder analizar con mayor perspectiva el momento actual, es interesante hacer mención a *indicaciones*, que todavía se pueden considerar recientes, que se dirigieron desde la Unión Europea a nuestro país, por las que se solicitó alternativamente, o bien la adopción de medidas de ajuste por la vía del gasto para *adecuar* los ingresos de los perceptores de prestaciones del sistema (más claramente, se hacía referencia a una reducción de la cuantía de las pensiones), o bien la realización de cambios normativos que permitiesen obtener mayores ingresos.

De esa forma, el Consejo de la Unión Europea, a través de una Recomendación del año 2019, tras la recuperación por el Gobierno socialista del indicador del IPC como referencia para la revalorización de las pensiones y la correlativa derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones, exigió a España que optase entre distribuir las cantidades disponibles por la Caja de la Seguridad Social ante el previsible mayor gasto que se podía producir tras ese cambio, con la consecuencia de una reducción del importe de las prestaciones, o bien que aprobase cambios para obtener mayores ingresos por el sistema, ello junto a actuaciones normativas para mejorar la duración e integridad de las carreras laborales, dada la realidad de aquel momento, según se citaba en la Recomendación, *con un alto desempleo y demasiada contratación temporal y a tiempo parcial*.

Posteriormente, también desde la Unión Europea, se requirió a España que, para obtener los fondos provenientes del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que le fue aprobado, debía comprometerse a abordar nuevas reformas en materia de Seguridad Social. La respuesta española fue adoptar soluciones para equilibrar la sostenibilidad de la Seguridad Social, que consistieron principalmente en reforzar la contribución de las empresas y de las personas trabajadoras, mediante diferentes medidas específicas.

Así, con carácter general cabe citar la sucesiva elevación de las bases máximas y mínimas de cotización, los incentivos para retrasar el acceso de las personas trabajadoras a la jubilación, o la

penalización del anticipo a la jubilación; también debe destacarse la consolidación del protagonismo de las transferencias que se realizan desde los presupuestos del Estado para complementar la financiación a la que nos estamos refiriendo.

Más recientemente, con ocasión de las últimas reformas que se han aprobado para avanzar en el reequilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, sobresale el establecimiento del mecanismo de equidad intergeneracional introducido por la Ley 21/2021, cuyo objetivo es volver a dotar de activos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (lo que fundamentalmente servirá para atender en parte el aumento de los gastos en pensiones con la plena llegada de la generación baby boom).

Igualmente, se aprobó otra medida para mejorar la recaudación de la Caja de la Seguridad Social, que se ha denominado Cuota de Solidaridad, que entrará en vigor en 2025, y que se aplicará de manera progresiva a la parte de los ingresos que excedan de la base máxima de cotización. Con ello, España se tratará de homologar paulatinamente al resto de los Estados europeos, ya que dispone de una de las bases máximas de cotización más bajas en dicho entorno.

Las innovaciones desarrolladas en España no se han limitado al ámbito de la mejora de los ingresos para potenciar las cotizaciones sociales, sino que también se han adoptado en el marco del derecho del trabajo, a través de la reforma laboral que entró en vigor en marzo de 2022, conforme a lo previsto en el Real Decreto-Ley 32/2021, que ha dado lugar a un avance sustancial de la contratación indefinida, frente a la temporal, en el mercado de trabajo español.

De los resultados principales de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social del ejercicio de 2023, se obtienen dos importantes indicadores. Los ingresos por cuotas crecieron un 10,2%, mientras que el gasto en pensiones aumentó un 10,8%, sin duda motivado por el incremento del número de nuevos pensionistas, y por la revalorización aprobada en función del alto IPC registrado.

La presencia de migrantes en España es, como ya hemos indicado, importante para la Seguridad Social española, y en ese sentido el Gobierno concedió 300.000 permisos de trabajo a extranjeros en el periodo de 2023 hasta mediados de 2024, valorándose desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que deberán incorporase entre 200.000 y 250.000 trabajadores migrantes al año, hasta 2050, para sostener el Estado del bienestar, dado el envejecimiento de la población[7]. También es destacable el protagonismo de la afiliación de personas trabajadoras extranjeras[8], que suman 2,9 millones de cotizantes en España, lo que supone alrededor de un 13,5% del total. Ello significa que, el 10% de los ingresos de la Seguridad Social, proviene de las aportaciones de los inmigrantes mientras que solo generan el 1% del gasto.

2.2. Medidas del Gobierno italiano que guardan relación con la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social

Italia tiene pendiente de afrontar hace tiempo una reforma de la Seguridad Social, en el doble sentido de establecer cambios para mejorar la financiación, y para efectuar adaptaciones en las diferentes formas de acceso anticipado a la jubilación. En la actualidad, todavía se toma como referencia para avanzar hacia un cambio del sistema la denominada Ley Fornero de 2011, que endureció el acceso a las pensiones, y que sigue vigente, aunque con algunos ajustes y parches que se han incluido por diferentes Gobiernos en los pasados ejercicios.

[7] Declaraciones de la Ministra Elma Sainz a 20 Minutos, 25 de abril de 2024.

[8] Publicado por elDiario.es, el 10 de junio de 2024, recogiendo informaciones facilitadas por Ministra Elma Sainz.

Desde el Gobierno de Mario Draghi, se retomó con mayor intensidad la necesidad de abordar la referida reforma, sin que fuese finalmente planteada. Con la llegada de Giorgia Meloni se anunciaron cambios que, no obstante, no se concretan, ni a través de un documento gubernamental de objetivos e intenciones, ni en propuestas, aunque resulten parciales, para ser debatidas en la mesa de diálogo social, con la presencia de sindicatos y empresarios. Únicamente ha habido meras manifestaciones y opiniones por parte de miembros del actual Gobierno, sin que ello suponga, como hemos indicado, un plan general de reforma.

Recientemente, el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, Claudio Durigon, redujo las expectativas sobre los posibles cambios a dos propuestas: en primer lugar, propiciar la salida del mercado de trabajo para que los empleados accedan a una pensión a través de la fórmula de la Cuota 41, esto es, la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación con 41 años cotizados independientemente de la edad; y en segundo lugar, *animar* a los trabajadores a permanecer en su puesto el mayor tiempo posible (esto implicará una reducción mayor de las condiciones para el acceso a los diferentes tipos de jubilación anticipada). Como se observa, nada se dice desde el Gobierno sobre mejoras acerca de la financiación, sino más bien lo contrario, como en las siguientes líneas pondremos de manifiesto.

2.3. Medidas orientadas a limitar el acceso a los distintos tipos de jubilación anticipada

En el tiempo transcurrido desde la llegada del actual Gobierno italiano, se han desarrollado algunas medidas[9], siempre con la perspectiva de reducir el acceso a las diferentes formas de jubilación anticipada, pero excluyendo entre las nuevas medidas cualquier mejora en los ingresos[10].

En primer término, citaremos las limitaciones dispuestas para el acceso a las formas de jubilación anticipada existentes:

— La Cuota 103, opción que permite la jubilación a la edad de 62 años, siempre que se hayan cotizado 41, ha sufrido restricciones, tanto en lo que se refiere a la forma de liquidar su importe, ya que este se calculará por el método contributivo[11] y no el retributivo, como por el aumento del plazo de las ventanas móviles (finestra mobile), con lo que el tiempo de espera entre la solicitud de la pensión y el primer cobro se ha incrementado hasta siete meses para los trabajadores del sector privado y nueve meses para los funcionarios. Este aumento de la demora ha dado lugar a que se afirme que la Cuota 103 está transitando hasta la Cuota 104.

— La Opción Mujer (Opzione Donna) consiste en la posibilidad de anticipo de la edad de jubilación de las mujeres trabajadoras, tanto por cuenta propia como ajena, como medida

[9] Es oportuno recordar que en los programas electorales de las últimas elecciones italianas, los partidos que forman parte del actual del Gobierno, aunque proponían escasas iniciativas y a veces confusas, para reformar el sistema de pensiones, en algunos casos hubo mayor concreción, como en la propuesta del partido La Liga, que se comprometió al establecimiento de la cuota 41, optando de esa forma por una jubilación anticipada para quienes posean 41 años de contribuciones a la Seguridad Social, independientemente de la edad cumplida; esos años incluso se podrían rebajar para la madres, en función de su número de hijos, hasta los 38 años.

[10] A pesar del delicado equilibrio financiero de la Seguridad Social italiana, en los programas electorales de los principales partidos políticos, no se aludió a ninguna medida para fortalecer sus ingresos.

[11] La forma de cómputo de la pensión a través del régimen contributivo se lleva a cabo considerando varios indicadores: las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral, la edad de jubilación de la persona trabajadora, la esperanza de vida de su generación en el momento de la solicitud de la prestación y la evolución del Producto Interior Bruto. En resumen, los derechos económicos que acumula el futuro pensionista se componen de la suma de las cotizaciones realizadas y de la rentabilidad virtual que se asigne a las mismas. En cambio, en el método retributivo de cálculo de la pensión de jubilación, el objeto central es el salario de la persona trabajadora o los rendimientos de la autónoma.

que se ha dicho que contribuye a la conciliación de la vida familiar y laboral, ya que está orientada a que puedan acceder a la jubilación anticipadamente, las mujeres que deban atender familiares cercanos, o tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 74%, o pierdan su trabajo sin tener acceso a la prestación por desempleo habiendo trabajado en una empresa que se encuentra en situación de crisis económica.

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Presupuestos para 2024 , los requisitos vigentes para obtener el acceso a este tipo de jubilación anticipada son los de alcanzar los 35 años de cotizaciones antes del 31 de diciembre de 2023, cumplir 61 años antes del 31 de diciembre de 2023 (el requisito de edad se reduce a 59 años de edad, con 2 o más hijos, y a 60 años de edad con un solo hijo).

A la Opción Mujer se han aplicado limitaciones para ejercer el derecho a la misma desde el 1 de enero de 2024, como son el incremento del retraso que ya existía para poder solicitar la jubilación, debiendo aceptarse un período de espera, a partir de la fecha de vencimiento del último requisito y hasta que la pensión entre en vigor, equivalente a 12 meses para las trabajadoras por cuenta ajena y 18 meses para las trabajadoras por cuenta propia.

Se ha modificado a esta modalidad de jubilación el sistema de cálculo, que ahora será contributivo y ya no retributivo, con ello menos favorable a los intereses económicos de la futura pensionista.

A este respecto hay que recordar que se ha criticado esta fórmula de prejubilación, señalándose que, en parte, encasilla a la mujer en su rol de cuidadora de personas de su entorno familiar, sustituyendo al Estado de alguna forma en dicha función.

— El APE Social (*anticipo pensionistico*) es un programa que beneficia a determinadas categorías de trabajadores que, disponiendo de una larga carrera de cotización, pueden anticipar su edad de jubilación, cuando se encuentren en situación de desempleo tras la terminación de la relación laboral por despido, incluido el despido colectivo, o cuando acrediten haber asistido en el momento de la solicitud, durante al menos seis meses, al cónyuge o a un familiar de primer grado que conviva con una discapacidad grave o de un familiar o pariente de segundo grado con quien igualmente conviva en casos especiales; también se incluye como otro supuesto para acceder al APE Social tener acreditada la persona solicitante de la pensión una reducción de la capacidad para trabajar mayor o igual al 74%, o tratarse de personas trabajadoras por cuenta ajena que hayan ejercido una o más determinadas profesiones consideradas penosas durante un periodo determinado de tiempo.

Los requisitos básicos para obtener el acceso a la pensión consisten en tener al menos 63 años y 5 meses de edad, y como mínimo, entre 30 y 36 años cotizados, en función del tipo de trabajo desarrollado.

Las limitaciones en el acceso a esta modalidad se han centrado en la eliminación de algunas formas de trabajo de la lista de actividades denominadas penosas.

2.4. Medidas consistentes en la reducción de las cotizaciones sociales en determinados supuestos

En segundo lugar, se han aplicado por el Gobierno Meloni, de manera consecutiva, varias reducciones en las cotizaciones sociales para determinadas categorías de trabajadores, lo que sin duda va en un sentido contrario al reforzamiento de la sostenibilidad de la Seguridad Social italiana. De esta forma, el actual Gobierno aprobó el Decreto Ley 48/2023, por el que se produjo una disminución de las cotizaciones para las rentas más bajas, que se aplicó a dos tramos, uno hasta 25.000 euros y otro desde esta cantidad hasta 35.000 euros. Esta rebaja se amplió al aprobarse otra nueva a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que ha sido prorrogada en la Ley de Presupuestos para 2024.

Lo anterior supone que el porcentaje obtenido de las cotizaciones sociales, que en la actualidad alcanza en torno a un 70% del total de ingresos del sistema, puede disminuir, mientras que lo razonable sería que al menos se mantuviesen los ingresos por dicho concepto, pero siendo deseable que estos se incrementasen, dados los desafíos que debe vencer el sistema italiano y a los que se ha hecho referencia anteriormente. En la medida en que esto no ocurra, deberán aumentar los recursos derivados de las transferencias del Estado a la Seguridad Social, y ello en mayor proporción, dado que en Italia ha crecido el déficit financiero de la Seguridad Social en el año 2023 hasta 9.800 millones de euros.

De los resultados principales de la ejecución presupuestaria del ejercicio de 2023 en Italia, se obtienen los siguientes principales indicadores. Las cuotas de Seguridad Social crecieron un 4%, mientras que el gasto en pensiones aumentó un 6,34%.

Sobre los cambios pendientes del sistema italiano de pensiones, cabe destacar que recientemente anunció el Consejo Económico y Social (CNEL) que se encuentra elaborando un documento sobre reforma de Seguridad Social, del que en el momento de escribir estas líneas solo se conocen sus grandes orientaciones que más adelante citaremos. Al informe le seguirá, a principios de octubre, la remisión por el CNEL de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados con la finalidad de tratar de reorganizar el sistema de Seguridad Social; dicho proyecto de Ley lo remitirá el CNEL, dada su capacidad de presentar iniciativas legislativas. A partir de ese momento existirá la posibilidad de que el texto se incorpore a los trabajos de la próxima ley presupuestaria para 2025, y bien que elija llevar a cabo una reforma a través de una norma específica, o en caso contrario, de que la propuesta del CNEL no sea acogida en la Cámara de Diputados.

De momento, desde el CNEL se ha anunciado que se propone desarrollar los trabajos en torno a cuatro documentos técnicos sobre los siguientes temas: Seguridad Social obligatoria; pensión complementaria; cotizaciones y, por último, la financiación de los autónomos.

Asimismo, se ha anticipado que, algunos objetivos de la reforma que propondrá el CNEL, serían mantener la edad de jubilación a los 67 años, pero endureciendo la exigencia del periodo mínimo de cotización, que pasaría a ser de 25 años, y no 20 como en la actualidad.

Sobre las jubilaciones anticipadas *ordinarias* se confirmarían los requisitos actuales por los que se exigen 42 años y 10 meses para los hombres, y un año menos para las mujeres.

En lo que respecta a otras formas de jubilación anticipada, parece que lo pretendido en la citada reforma es derogar el sistema de Cuotas, eliminando las actuales opciones de la Cuota 103, el APE Social y la Opción Mujer, que permiten, tal como ya se ha indicado, abandonar anticipadamente

el trabajo activo, previéndose en su lugar un nuevo grupo de edades para acceder a la anticipación de la jubilación desde 64 años.

Por último, en lo que respecta a la política migratoria, la evolución del número de autorizaciones sobre cuotas de los flujos para la entrada en Italia de trabajadores no comunitarios, estacionales y no estacionales ha variado recientemente de manera importante. Entre los años 2014 a 2021 las autorizaciones anuales oscilaron entre 30.050 a 35.850, aunque curiosamente con la llegada del actual Gobierno presidido por Giorgia Meloni, los cupos se incrementaron hasta 136.000 para su gestión en 2023[12], a la vez que el ejecutivo aprobó un Plan especial, denominado Planificación de los flujos de entrada legal en Italia de trabajadores extranjeros para el trienio 2023-2025, con la finalidad de autorizar entre los años 2023 a 2025 un importante incremento de las entradas de trabajadores extranjeros, para alcanzar la cifra de 450.000[13]. A pesar de ello, por el Gobierno italiano se mantiene un perfil bajo acerca de esta cuestión.

3. LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES ESPAÑOL E ITALIANO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y LA SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Curiosamente, en el año 2015 se dictaron dos sentencias por los Tribunales Constitucionales español e italiano, que valoraron dos cuestiones muy similares acerca de la revalorización de las pensiones públicas, en las que expusieron sus respectivas doctrinas sobre el alcance de la sostenibilidad y la suficiencia del sistema de pensiones. Analizaremos a continuación ambas sentencias, dada la importante trascendencia de las tesis mantenidas por ambos tribunales.

3.1. Análisis de la sentencia 49/2015 del Tribunal Constitucional español

En 2012, el Gobierno español aprobó el Real Decreto Ley 28/2012, por el que se suspendió la revalorización de las pensiones, alegando la existencia de déficit del sistema. Dicha norma fue recurrida ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC), que dictó la sentencia 49/2015, en la que, entre otros temas, se pronunció acerca del contenido y del alcance de los principios de sostenibilidad y suficiencia de la Seguridad Social. En dicha sentencia se resume la posición del TC sobre las citadas cuestiones, condensando en aquella las consideraciones recogidas en sus sentencias anteriores.

Si bien el artículo 50 de la Constitución española establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, al interpretar el Alto Tribunal dicho artículo, se mostró restrictivo sobre su alcance, exponiendo las siguientes argumentaciones:

— Mantuvo que el artículo 50 CE tiende a radicar situaciones de necesidad, que deben ser observadas en función de las disponibilidades de cada momento, de las circunstancias económicas y del contexto general. Con esta afirmación, el TC español, de una parte, antepone criterios económicos o materiales a los intereses sociales, e igualmente limita excesivamente, según nuestro criterio, la extensión de la citada norma constitucional, que se refiere a pensiones adecuadas y actualizadas, lo que entendemos que constituye

[12] Para las 136.000 autorizaciones previstas para 2023, se presentaron 609.000 solicitudes, y para las 151.000 asignables en 2024, las solicitudes ascendieron a 702.000.

[13] Ello da idea de la presión ejercida por los empresarios italianos, demandando la entrada de trabajadores extranjeros para poder cubrir sus ofertas de empleo, que hizo variar la política que pretendía seguir el actual Gobierno, que inicialmente era menos propicio a esta solución.

un derecho, que pierde esa naturaleza cuando el TC lo califica como ayuda asistencial o situación de necesidad.

— En otro de los apartados de la sentencia señala el TC, con referencia al gasto en pensiones públicas, que hay que administrar medios económicos limitados, para un gran número de necesidades sociales. Cuando el TC se decide abordar el debate de la financiación solo lo hace del lado de los gastos, pero no plantea otras alternativas o soluciones para mejorar los ingresos de la Caja de la Seguridad Social. En tal sentido, cabe recordar que el artículo 41 de la CE establece que los poderes públicos deberán mantener un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos, lo que lleva a afirmar que para alcanzarse dicho mandato deberán gestionarse los recursos públicos de tal manera que se posibilite la garantía de unas prestaciones sociales suficientes, como se dispone en el citado artículo constitucional.

— El TC expresa igualmente que la situación económica condiciona la actualización del sistema de pensiones. Con esta declaración, el TC obvia que los pensionistas adquieren, tras culminar sus carreras de cotización, un derecho a una retribución diferida que les permita desarrollar una vida autónoma desde el punto de vista económico.

Junto a la sentencia del TC figuró un interesante voto particular en el que se defendieron principalmente los siguientes argumentos:

— Se formuló una crítica general al contenido de la sentencia, porque según figuró en el voto particular, se renunció a la búsqueda de soluciones para conciliar los intereses de las Administraciones Públicas en asegurar lo solvencia del sistema, y el de los pensionistas para que estos no vean reducido su poder adquisitivo.

— No basta el mero reconocimiento formal de los derechos que figuran en la CE, sino que deben ser garantizados materialmente.

— Cualquier decisión que suponga un retroceso del derecho de actualización de las pensiones, deberá ir acompañada de una justificación. Por ello, se deben valorar los criterios de preferencia en la imposición de restricciones.

— Las prestaciones destinadas a reducir, remediar o eliminar las situaciones de necesidad deben ser defendidas por los poderes públicos, ya que ello supone garantizar la dignidad que tienen todas las personas.

En definitiva, mediante el voto particular se contempló otra forma de abordar la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones, instando a los poderes públicos a que estén activos en la defensa de los derechos que poseen los ciudadanos sobre esta protección.

3.2. Análisis de la sentencia 70/2015 del Tribunal Constitucional italiano

Sobre un caso idéntico al español que hemos abordado, el TC italiano dictó la sentencia 70/2015, con ocasión de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 201/2011, por el que se dispuso una revalorización automática de las pensiones, pero con limitaciones. Este fallo estableció varios argumentos que difieren de los utilizados en la sentencia 49/2015 española, mientras que guardan bastante similitud con los utilizados en el voto particular sobre dicha sentencia.

En la sentencia 70/2015 se invocaron principalmente los artículos 36, primer párrafo, y 38, segundo párrafo, de la Constitución italiana[14]. Con ello se estableció por el alto tribunal que los beneficiarios de las pensiones puedan llevar una existencia libre y digna conforme a los mencionados preceptos constitucionales, de manera que "la proporcionalidad y la adecuación de las pensiones no existan solo en el momento de la jubilación, sino que también deben garantizarse constantemente a partir de entonces, en relación con las variaciones del poder adquisitivo de la moneda", sin que ello conduzca a una coincidencia automática y completa entre el nivel de las pensiones y del salario final del trabajador, ya que se reserva al legislador un ámbito de discrecionalidad para la implementación. No obstante, el TC advirtió de la invariable necesidad de una constante adecuación de las prestaciones de jubilación a los salarios obtenidos por el desarrollo de la actividad laboral, evitando con ello la "anulación irremediable de las expectativas legítimamente alimentadas por el trabajador durante el tiempo siguiente al cese de su actividad".

Sobre la adecuación de las pensiones se reiteró en la sentencia que estamos analizando que, para evitar que se produzca una "desviación intolerable" entre la evolución de las pensiones y los salarios, el legislador no puede eludir el límite de la razonabilidad, haciendo a este responsable respecto a la identificación de mecanismos que garanticen la continua adecuación de las pensiones al aumento del coste de la vida. Dicho criterio de razonabilidad limita, según se precisa en la sentencia, la discrecionalidad del legislador, restringiendo las opciones en lo que se refiere a la adopción de posibles iniciativas.

Cuando el TC dispuso en la sentencia que el interés de los pensionistas tiene como objetivo preservar su poder adquisitivo a través del dinero percibido, de lo que debe derivar una prestación económica de Seguridad Social adecuada, cabe deducir que con ello estableció que ese derecho no se debe sacrificar injustificadamente en nombre de necesidades financieras que no se justifiquen adecuadamente. De hecho, la proporcionalidad del pago de la jubilación, entendida como remuneración diferida, en relación con el artículo 36, primer párrafo de la Constitución italiana, y como la suficiencia derivada de su artículo 38, párrafo segundo, debe entenderse según dispone la sentencia, como "una expresión cierta, aunque no explícita, del principio de solidaridad al que se refiere el artículo 2[15] de la Constitución y… del principio de igualdad sustancial a que se refiere el artículo 3[16], segundo párrafo de la Constitución".

Se aceptó de otra parte por la sentencia el reconocimiento de situaciones no homogéneas en lo que se refiere a la revalorización de las pensiones, declarándose que el hecho de que las pensiones más altas puedan tener una revalorización inferior con relación a las más bajas, lo que no viola el principio de igualdad.

Por consiguiente, en la sentencia 70/2015 se indica que corresponde al legislador aplicar los principios constitucionales relacionados con la defensa de los pensionistas, teniendo que intervenir

[14] El articulo 36, párrafo primero, de la Constitución italiana dispone que "El trabajador tiene derecho a una retribución proporcionada a la cantidad y calidad de su trabajo y suficiente, en cualquier caso, para asegurar a su familia y a sí mismo una existencia libre y digna". El artículo 38, en su párrafo segundo, establece que "Los trabajadores tienen derecho a que se prevean y garanticen los medios adecuados para sus necesidades vitales en caso de accidente, enfermedad, invalidez, ancianidad y desempleo involuntario".

[15] "La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social".

[16] Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinción por razones de sexo,- raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Corresponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País.

para determinar correctamente el nivel de protección necesaria, y debiendo inspirar su actuación en una serie de principios que el TC concreta en su sentencia, como hemos señalado, y a que continuación sintetizamos:

— Las pensiones son una retribución diferida, y por ello deben quedar aseguradas a través de los medios económicos precisos que permitan una vida adecuada.

— El mantenimiento de pensiones suficientes no es solo un reto más, como se trata de presentar frecuentemente, sino que es una obligación social y un derecho de los ciudadanos.

— La garantía de los principios de proporcionalidad y adecuación de las pensiones debe respetarse en el momento de acceso a la jubilación, así como a lo largo del tiempo.

— La decisión de suspender la revalorización de las pensiones no se puede amparar en una situación financiera difícil. Resulta necesario argumentar los motivos que dan lugar a la merma de derechos.

— La proporcionalidad de la pensión debe mantener su vinculación con el salario.