Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español

The latest reforms of the retirement pension in favour of the sustainability of the spanish public pension system

Francisco Vila Tierno
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0001-5718-4160

Cristina Ramírez Bandera
Investigadora predoctoral contratada FPU
Departamento de DTSS - Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-5794-8789

Cita Sugerida: VILA TIERNO, F. y RAMÍREZ BANDERA, C.: «Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 137-159.

Resumen

El reciente Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras, de fecha 31 de julio de 2024, ha proyectado un conjunto de reformas en materia de jubilación demorada, activa y parcial orientadas a incentivar la prolongación de la vida activa. En el presente trabajo se realizará un breve recorrido histórico y un análisis de la regulación actual de cada una de estas tres instituciones, comentando las modificaciones esbozadas por el mencionado Acuerdo y proporcionando algunas orientaciones acerca de la incidencia que las mismas tendrán en la sostenibilidad del sistema público de pensiones español.

Palabras clave

Pensiones; jubilación; sostenibilidad; suficiencia

Abstract

The recent Social Agreement to improve the compatibility of the retirement pension with work, to regulate a new procedure for accessing the pension for highly dangerous activities and to better use the resources of the mutual insurance companies in order to recover the health of working people, dated July 31, 2024, has projected a set of reforms regarding delayed, active and partial retirement aimed at encouraging the extension of active life. In this paper, a brief historical overview and an analysis of the current regulation of each of these three institutions will be carried out, commenting on the modifications outlined by the aforementioned Agreement and providing some guidance about the impact that they will have on the sustainability of the Spanish public pension system.

Keywords

Pensions; retirement; sustainability; sufficiency

1. INTRODUCCIÓN

Más allá de los datos estrictamente cuantitativos, el Informe de Envejecimiento 2024 (Ageing Report 2024), publicado por la Comisión Europea, en lo que respecta a España, señala un incremento en el gasto de pensiones cada vez mayor para los próximos años[1]. Cierto es, no obstante, que se hace eco, del mismo modo, de las últimas reformas en materia de pensiones (*v. gr.* Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas,

[1] En concreto, el mismo fue publicado en diciembre de 2023, encontrándose disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf

la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, en adelante RDL 2/2023), con la previsión de nuevas fórmulas que garantizarán ingresos adicionales en el sistema, pero no deja de señalar un desequilibrio en la balanza que cuestionaría la garantía de sostenibilidad de las pensiones públicas.

El caso es que la citada norma (el RDL 2/2023), prevé, en su Disposición Adicional Segunda el mecanismo de revisión sobre las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020, de manera que se tienen en cuenta varios parámetros:

a) Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es menor, igual o superior al 1,7 por ciento del PIB, estableciéndose como objetivo lograr dicho porcentaje de aumento de ingresos;

b) Su relación respecto al 15% del PIB, que es el techo de gasto previsto, por lo que tal cantidad no debería verse superada descontando los ingresos previstos en el apartado a) por encima del 1,7%.

Con esos datos, la AIReF, a partir de marzo de 2025 (y con carácter trianual), elaborará un informe de evaluación que publicará y remitirá al Gobierno "con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea".

Precisamente el último Informe de la Comisión Europea es que el hemos citado en primer término y es el que se hace eco de la situación descrita. Situación que, en cualquier caso, no se trata aquí de valorar ni de cuestionar, sino de reflejar en la medida en que se pone de manifiesto que existe la necesidad de una vigilancia constante para la garantía de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Expresamente, la referida DA 2ª del RDL 2/2023 dispone que, en el supuesto de producirse un exceso en el gasto medio bruto público en pensiones respecto al techo de gasto del 15% del PIB al que ya se ha hecho alusión -sumando o descontando al mismo el exceso o defecto en relación al mencionado objetivo de aumento de ingresos del 1,7% del PIB, respectivamente-, el gobierno negociará con los agentes sociales las medidas a implantar en el seno del Pacto de Toledo[2].

Siendo así, lo que importa ahora, más allá de la posible obligación legal que pudiera tener que asumirse si esas cifras se confirman en esos términos, es el espíritu de la norma, que es el mismo que se desprende del conjunto de reformas que se vienen produciendo en los últimos años y que descansan en la garantía de la sostenibilidad[3].

[2] En especial, siendo el MEI un instrumento clave, junto a la cotización adicional por solidaridad, habría que ver el efecto sobre el mismo y como se relativiza su influencia en el contexto de la garantía de la sostenibilidad, vid. Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 482, 2024, págs. 23-52.

[3] Vid. *v. gr.* Tortuero Plaza, J.L.: "Editorial", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), ISSN-e 2660-437X, núm. 3, 2021, págs. 14 y ss; y el mismo autor en "Retos y reformas en materia de pensiones", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 467, 2022, págs. 189 y ss: "Es imprescindible que el conjunto de las reformas consiga un equilibrio donde la equidad individual y generacional constituya un espacio de referencia (Vila Tierno, 2020, p. 15; Vila Tierno y Moreno Romero, 2018, p. 80). Sin perjuicio de la situación excepcional en la que nos encontramos -la crisis provocada por la pandemia, con efectos de pasado, presente y futuro, impacta sobre unos sistemas no recuperados de la crisis financiera, en transformación de los sistemas productivos y recibiendo o preparándose para la recepción de la generación del baby boom-, no podemos, ni debemos, transferir una carga

De hecho, la Recomendación 0 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (sesión del 27 de octubre de 2020, BOE de 10 de noviembre)[4], reafirma el compromiso con el mantenimiento, la mejora y la adaptación del sistema público de pensiones[5] en tanto que, como expresamente afirma, "El sistema español de Seguridad Social […] constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada", destacando, en este contexto una serie de elementos claves en el sistema: necesariedad, suficiencia, solidaridad y universalidad (con la doble modalidad contributiva y no contributiva).

Bajo estas premisas, se ponen en relación los conceptos de suficiencia y sostenibilidad, ya que el deber de los poderes públicos no se limita a garantizar la permanencia del sistema, sino de hacerlo de manera que pueda responder con suficiencia a las necesidades de los futuros beneficiarios, de una parte, y de la sociedad, por otra. Como ha afirmado nuestra mejor doctrina, "Hay que tener en cuenta que la idea de sostenibilidad —"mantener"— remite tanto a la sostenibilidad económica como social (y adecuación social) y entraña un mandato constitucional (artículos 41 y 50 de la CE, en relación con el artículo 12 de la Carta Social Europea Revisada) en virtud del cual es responsabilidad directa del Estado la organización y la financiación correspondiente para garantizar pensiones suficientes y adecuadas (sea a través de la exigencia legal de cotizaciones, o sea complementariamente a través de impuestos generales o especiales, o sea, por último, a través de un modelo mixto de financiación mediante cotizaciones e impuestos). La interpretación de los artículos 41 y 50 de la Constitución Española (y en general de todo el bloque o grupo normativo regulador de los derechos de Seguridad Social contemplados en el Capítulo III), deberá hacerse necesariamente —por mandato del artículo 10.2 CE— en el marco del sistema internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales. En este contexto sistemático hay que interpretar la referencia del artículo 41 CE a que los poderes públicos deberán "mantener" un régimen público de Seguridad Social y el artículo 50 CE ("Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad...")"[6].

Precisamente, la referencia al marco internacional nos sitúa, de manera directa, frente a algunos preceptos clave como puede ser el artículo 12 de la Carta Social Europea, regulador del "Derecho a la Seguridad Social", que recoge como obligación para los firmantes una doble encomienda: "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social, las Partes se comprometen: 1. a establecer o mantener un régimen de Seguridad Social. 2. a mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social".

En esta línea, y bajo el paraguas del Pacto de Toledo, deben hacerse todos y cada uno de los esfuerzos por introducir aquellas medidas que sean precisas para la reiterada garantía de sostenibilidad del Sistema, pero sin perder la óptica de la suficiencia y la solidaridad.

---

insoportable a las generaciones futuras. El equilibrio complejo constituirá la mayor garantía de sostenibilidad y evitará el «drama» de la posible «ruptura del pacto generacional». Por todo lo anterior y sin perjuicio del carácter sobresaliente de algunas de las reformas financieras -separación de fuentes y cotización de personas trabajadoras autónomas-, es necesario incorporar nuevos y complementarios medios de financiación estables y garantizados" (pág. 202).

4 https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF

5 Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones: la opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones", en AA.VV.: Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020), Hierro Hierro, F.J (Dir. y coord.), Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters Aranzadi, 2021.

6 Monereo Pérez, J. L., "La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), núm. 3, 2021, págs. 21-84.

Y, en este contexto, es donde aparecen instrumentos como el Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras, de fecha 31 de julio de 2024 (en adelante, el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024), en el que se abordan, entre otras[7], propuestas de reformas legislativas sobre tres figuras que pueden tener una influencia directa en aquel objetivo, como son la jubilación demorada, la jubilación activa y la jubilación parcial. Todas ellas, con un nexo común: la intención de ampliar el período de actividad de las personas que, al margen de las mismas, adquirirían, sin más, la condición de beneficiarios del Sistema, generando, por tanto, costes y no ingresos. A ellas dedicaremos las siguientes páginas.

2. EL ACUERDO SOCIAL DE 31 DE JULIO DE 2024: NOVEDADES EN EL RÉGIMEN DE LA JUBILACIÓN DEMORADA, LA JUBILACIÓN ACTIVA Y LA JUBILACIÓN PARCIAL

Tal y como se ha adelantado, el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 contempla diversas reformas que pretenden ser implementadas en el futuro próximo en el ámbito, entre otras, de la jubilación demorada, activa y parcial, habiendo sido el mismo alcanzado de forma tripartita por el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT.

Las medidas de reforma legislativas propuestas pueden situarse bajo el parámetro de la Recomendación 12 del ya citado Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020. Recomendación que lleva por rúbrica "edad de jubilación". Recuérdese que, respecto a este elemento central, la edad para acceder a la pensión de jubilación, el objetivo ha sido el de elevar la edad media de jubilación a la edad legal, finalidad que se ha ido concretando mediante la implantación de los instrumentos que ahora se pretenden reformar. No obstante, a fin de comprender la razón que justifica las modificaciones propuestas, resulta preciso realizar un somero recordatorio de la evolución normativa y la regulación actual de estos institutos jurídicos, en tanto que el Acuerdo plantea una propuesta de cambio con relación a la regulación actual. Y es que, para entender aquellos cambios, es necesario conocer las características actuales de esta instituciones y detectar, en su caso, las fallas que ahora se pretenden superar y que, en el marco en el que pretendemos situar este análisis, puedan contribuir a la sostenibilidad del Sistema.

2.1. La jubilación demorada como mecanismo para aumentar la edad efectiva de jubilación

2.1.1. Breve reseña de su evolución normativa y regulación actual

Retomando el contenido de la referida Recomendación 12 del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020, se parte, como una de las premisas básicas, que "debe fomentarse la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes". La razón primera es simple: mantener cotizantes y reducir el acceso de beneficiarios del sistema cuando éstos se encuentran en situación de seguir manteniendo una mayor tasa de ocupación. Sin duda, elementos que favorecen la sostenibilidad.

[7] Tales como la propuesta de modificaciones en relación a los coeficientes reductores de la edad de jubilación en actividades con elevados índices de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad; la recuperación del coeficiente multiplicador del 1,5 a efectos de acreditar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia en el caso de personas trabajadoras fijas-discontinuas; y el esbozo de medidas para mejorar la gestión de la incapacidad temporal y favorecer la recuperación de las personas trabajadoras.

Con este propósito surgen, precisamente, los incentivos a la jubilación demorada, cuyo origen se encuentra en el Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre[8], por el que se modificó el artículo 163 de la LGSS 1994[9].

El objeto de aquella reforma no era otro, como hemos sugerido, que el de incentivar el retraso en el acceso a la jubilación, mediante la concesión de una mejora sobre la cuantía de la pensión a percibir por quienes optasen por dilatar su actividad laboral, demorando su condición de pensionista más allá más allá de la edad ordinaria legalmente prevista -por aquel entonces, los 65 años (art. 161.1.a) LGSS 1994 en su redacción vigente en ese momento)-. Así, por cada año completo de demora que transcurriese una vez alcanzada la mencionada edad, se recibiría un 2% adicional en la cuantía de la pensión -aunque para ello se requería que la persona interesada acreditase 35 años cotizados-, sumándose tal porcentaje al importe del 100% de la base reguladora que le correspondería -*v. gr.* en caso de jubilación a los 67 años, la cuantía de la pensión a percibir sería de un 104% de la base reguladora correspondiente-.

El objetivo de dicho incentivo a la "jubilación demorada", ya hemos advertido, persigue retrasar la edad efectiva de acceso a la jubilación de la población, con el consiguiente incremento de ingresos para el sistema -debido a las cotizaciones que se recibirían a raíz de la prolongación de la vida laboral- y la correlativa reducción de gastos -al ahorrar el importe de la pensión que habría recibido la persona interesada en caso de haberse jubilado al alcanzar su edad ordinaria-. El retraso del período de acceso a la prestación supone un aliciente económico para el que opta por esta fórmula, pero constituye, en realidad, un pequeño sacrificio que se vería compensado por la positiva repercusión que tal medida tendría en la tesorería del sistema y, por tanto, en su sostenibilidad[10].

No obstante, esta formulación presentaba una traba. El requisito de contar con 35 años cotizados para poder acceder a dicho incentivo de jubilación demorada resultaba demasiado oneroso y, ciertamente, dificultaba el acceso al mismo para una amplia proporción de la población -especialmente, para las mujeres trabajadoras-. Es por ello que el mencionado régimen de jubilación demorada fue posteriormente modificado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, por la que se eliminó dicho requerimiento, pasando a exigirse para poder disfrutar de tal incentivo únicamente que la persona interesada acreditase la carencia mínima para el acceso a la pensión contributiva de jubilación (15 años), de manera que se sumara el porcentaje de incentivo obtenido al que correspondiese aplicar a la base reguladora. Además, dicho porcentaje se elevaría al 3% por cada año completo cotizado a partir de los 65 años en caso de que la persona acreditase 40 años de cotización en el momento de cumplir dicha edad. En caso de que la cuantía de la pensión alcanzase la pensión máxima establecida en el sistema sin aplicar o aplicando tan solo parcialmente dicho incentivo, el porcentaje del mismo no empleado se multiplicaría por dicho importe máximo, teniendo derecho la persona interesada a su percibo (sin que el importe de esta cantidad, junto con el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas, pudiera exceder, en cómputo anual, la base de cotización vigente en cada momento).

Posteriormente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto[11], modificó la cuantía de tal incentivo inspirándose en el principio de contributividad, de modo que aquellas personas que acreditasen hasta

8 Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

9 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

10 Cfr. Vila Tierno, F.: "Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada", Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 40, 2023, págs. 1 y 4.

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

25 años cotizados en el momento de cumplir su edad ordinaria de jubilación[12] recibiesen un 2% por cada año completo de demora, las personas que acreditasen entre 25 y 37 años, un 2,75%, y las personas que acreditasen más de 37 años cotizados, un 4%.

Dicho régimen fue plasmado en idénticos términos en el artículo 210.2 de la nueva LGSS 2015[13] (en adelante, LGSS), permaneciendo inalterado, por tanto, durante diez años, hasta que la Ley 21/2021, de 28 de diciembre[14], procedió a su reforma, introduciendo importantes novedades y determinando la regulación actualmente vigente del incentivo por jubilación demorada. En concreto, a fin de hacer más atractiva la demora en el acceso a la jubilación, se procedió a incrementar la cuantía del incentivo económico concedido y a diversificar la forma que podía adoptar el mismo, proporcionando hasta tres opciones a las personas interesadas:

— Percibir un porcentaje adicional del 4% por cada año completo cotizado transcurrido entre el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación y la fecha del hecho causante. Puede observarse que se vuelve a unificar el importe de tal porcentaje para todas las personas interesadas independientemente de lo prolongada o no que haya sido su carrera de cotización, en detrimento del principio de contributividad que inspiró las reformas operadas en 2007 y 2011.

— Obtener una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado transcurrido entre la fecha de cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación y la fecha del hecho causante, cuya cuantía viene determinada en función de los años de cotización acreditados en la primera de las fechas indicadas, de modo que,

  • En caso de haber cotizado menos de 44 años y 6 meses, se aplicaría la siguiente fórmula[15]:

$$\text{Pago único} = 800 \left(\frac{\text{Pensión inicial anual}}{500}\right)^{1/1,65}$$

En caso de haber cotizado, al menos, 44 años y 6 meses, resultaría de aplicación la siguiente fórmula (idéntica a la anterior, aunque incrementada en un 10% -como se puede apreciar en el multiplicador, que pasa de 800 a 880-)[16]:

$$\text{Pago único} = 880 \left(\frac{\text{Pensión inicial anual}}{500}\right)^{1/1,65}$$

[12] Edad que fue incrementada mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, alcanzando los 67 años (2 años más frente a la regulación previa) o los 65 años en caso de acreditar 38 años y 6 meses cotizados, produciéndose tal aumento de forma paulatina hasta 2027, conforme al régimen establecido en la Disposición Transitoria 20º LGSS 1994 (actual Disposición Transitoria 7º LGSS 2015).

[13] Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. A partir del 1 de enero de 2016, los incentivos económicos a la jubilación demorada contemplados en el art. 210.2 LGSS pasaron a resultar de aplicación al régimen de Clases Pasivas en virtud de la Disposición Adicional 17º del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, introducida por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016

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

[15] Se estima que, para una pensión con un importe inicial de 1.600€, se percibirían en torno a 8.000€ anuales en concepto de incentivo a tanto alzando aplicando esta fórmula. Información extraída de ¿Sabes cuánto recibirás si demoras tu jubilación?, Revista de la Seguridad Social, 2022, disponible en https://revista.seg-social.es/-/20220407-importes-jubilacion-demorada.

[16] Se estima que, para una pensión con un importe inicial de 1.600€, se percibirían aproximadamente 8.800€ anuales en concento de incentivo a tanto alzando aplicando esta fórmula. Id.

Sin duda, llama poderosamente la atención que, en esta opción, el legislador sí haya tomado en consideración la carrera de cotización de la persona interesada -en un mayor respeto al principio de contributividad-, pese a haber obviado realizar distinción alguna al respecto en la primera opción mencionada, por lo que sería aconsejable homogeneizar la regulación, preferentemente en el sentido de esta segunda opción, en aras de salvaguardar este principio.

— Optar por una combinación de las dos opciones anteriores, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Cabe señalar que dicho desarrollo reglamentario no se produjo hasta dos años después, con la promulgación del Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo[17], no pudiéndose hasta el 18 de mayo de 2023 -fecha de entrada en vigor de la citada norma- escoger esta modalidad de incentivo.

Resulta importante destacar que la elección de una de estas opciones solamente puede ser realizada en el momento de adquirir el derecho a percibir el incentivo y por una única vez, no pudiendo ser modificada posteriormente, y entendiéndose que, en caso de no ejercitarse dicha facultad, se aplicará la primera de las opciones -porcentaje-.

Si observamos los datos proporcionados por las entidades gestoras de la Seguridad Social, la reforma de los incentivos a la jubilación demorada operada por la Ley 21/2021 puede ser considerada un éxito, habiendo contribuido a incentivar la permanencia en activo de las personas trabajadoras y, por tanto, a incrementar ligeramente la edad efectiva de jubilación en nuestro país.

Tabla 1: Porcentaje de altas de jubilación sobre el total, por edades (2020-2024)

Edad de jubilación	2020	2021	2022	2023	2024 (ac. julio)
63 años	16,18%	17,08%	16,35%	14,14%	12,96%
64 años	8,04%	8,22%	8,17%	8,09%	7,64%
65 años	51,55%	37,32%	35,15%	34,13%	37,30%
66 años	4,63%	19,01%	22,57%	25,84%	24,69%
67 años	1,91%	2,01%	2,60%	3,20%	3,91%
68 años	1,07%	1,09%	1,18%	1,51%	1,72%
69 años	0,66%	0,67%	0,76%	0,89%	0,98%
70 años	0,62%	0,64%	0,72%	0,79%	0,88%
Más de 70 años	1,22%	1,16%	1,23%	1,33%	1,51%
Total altas ≤ 65 años	256.941	238.415	232.631	217.237	133.462
Total altas > 65 años	28.929	77.741	95.241	109.712	67.798
% total altas ≤ 65 años	89,88%	75,41%	70,95%	66,44%	66,31%
% total altas > 65 años	10,12%	24,59%	29,05%	33,56%	33,69%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre la evolución de las altas iniciales de jubilación por edades, disponibles en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST44 [último acceso el 13 de septiembre de 2024].

[17] Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Cierto es que parte del incremento en el número de altas a una edad superior a los 65 años puede deberse al progresivo incremento de la edad ordinaria de jubilación conforme a la Disposición Transitoria 7º LGSS (*v. gr.* en 2021 se incrementó a 66 años para quienes no acreditasen 37 años y 3 meses cotizados, lo que puede explicar el incremento de jubilaciones existente a esta edad en 2021, pese a no haber entrado aún en vigor la reforma de los incentivos a la jubilación demorada, pues dicha entrada en vigor no se produjo hasta el 1 de enero de 2022), pero, sin duda, este fenómeno no explicaría los importantes aumentos en términos proporcionales que se han producido en las altas a los 67 años (con un incremento del 67,54% de 2020 a 2024), a los 68 años (con un aumento del 41,12% en el mismo periodo), a los 69 años (con un incremento del 31,85%), a los 70 años (con un aumento del 27,42%) o a una edad superior a los 70 años (con un incremento del 9,02%).

Sin duda, otros de los factores que han podido contribuir a esta prolongación de la vida activa de la población española es la exoneración de cotización para las personas trabajadoras que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación (salvo por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes). La misma se contempla en el artículo 152 LGSS para las personas trabajadoras por cuenta ajena integradas en el Régimen General y en el artículo 311 del mismo cuerpo legal para las personas trabajadoras por cuenta propia encuadradas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)[18], habiendo eliminado la Ley 21/2021 la necesidad, en ambos casos, de contar con una prolongada carrera de cotización para acceder a este beneficio[19].

Sin embargo, pese a los importantes alicientes articulados a fin de fomentar la jubilación demorada, existe aún un importante obstáculo que frena su pleno impulso: la incompatibilidad, ya contemplada desde su origen, de los incentivos económicos a la jubilación demorada regulados en el artículo 210.2 LGSS con la jubilación parcial, la jubilación activa y la jubilación flexible. La eliminación parcial de esta restricción -solo prevista para una de estas modalidades de retiro- es, precisamente, una de las principales novedades del Acuerdo Social de 31 de julio de 2024.

2.1.2. Las novedades respecto a la jubilación demorada que plantea el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024

El Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 propone, principalmente, dos importantes modificaciones en relación a los incentivos vinculados a la jubilación demorada.

La primera de ellas consiste en un incremento en la cuantía económica de los incentivos concedidos, de modo que, a partir del segundo año de demora respecto al cumplimiento de la edad ordinaria, los mismos se incrementen en un 2% (o su equivalente en caso de cobro a tanto alzado o elección de la modalidad mixta) por cada periodo de demora superior a seis meses e inferior a un año. Por supuesto, debe señalarse la innovación que supone seguir incrementando, en línea con las reformas anteriores, la cuantía de dichos complementos, en un sacrificio económico para el sistema que, no obstante, continúa viéndose compensado por la reducción de los gastos y el aumento de los ingresos asociados a la prolongación de la vida activa de la persona interesada.

Nótese, no obstante, que este aumento no se produce incrementando el importe del complemento (ya que, tanto con la nueva regulación como con la vigente actualmente, se continuaría percibiendo un 4% de incentivo por cada año de demora), sino a través de una medida más innovadora todavía: la modificación del periodo temporal de referencia para acceder a dicho incentivo, pues el mismo se

[18] En este caso, la exoneración tampoco alcanza a la cotización por contingencias profesionales.

[19] A efectos de determinar la base reguladora de la pensión de jubilación en caso de existir estos periodos de exoneración, deberán tenerse en cuenta los artículos 161.4 LGSS y 12 del Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre (en el caso de personas trabajadoras por cuenta ajena) y el artículo 13 de esta última norma reglamentaria (en el caso de personas trabajadoras por cuenta propia).

devengará por "cada periodo de demora superior a seis meses e inferior a un año". Hasta ahora, los incentivos regulados en el artículo 210.2 LGSS solo podían ser obtenidos "por cada año completo cotizado"[20], de modo que permitir el acceso a los mismos acumulando periodos de cotización de duración inferior a un año constituye una novedad inédita en nuestro ordenamiento jurídico.

El atractivo de esta modificación resulta claro para la persona interesada, pues, de implementarse esta reforma, necesitará retrasar durante menos tiempo su jubilación para acceder a los reiterados incentivos (*v. gr.* si su edad ordinaria de jubilación fuese de 65 años y se jubilase a los 66 años, la misma podrá acceder, en caso de optar por la opción porcentual, a un incremento del 4% en la cuantía de su pensión.

Sin embargo, si se jubilase con 66 años, 6 meses y 1 día, podrá acceder a un incremento del 6 %, mientras que, conforme a la regulación actualmente vigente, tan solo podría percibir un 4% en ese momento, debiendo esperar a cumplir los 67 años para obtener un nuevo incremento, alcanzando el 8%). De hecho, cabe notar un cierto paralelismo entre esta medida y la reforma operada por la Ley 21/2021 en los coeficientes reductores para el acceso a la jubilación anticipada tanto voluntaria como por causa no imputable a la persona trabajadora, por la que dichos coeficientes pasaron a ser aplicados por cada mes de anticipo -en lugar de por cada trimestre-. Ambas iniciativas pretenden proporcionar un cierto incentivo psicológico para el retraso de la edad efectiva de jubilación, reduciendo los periodos de prolongación de la vida laboral que resulta necesario acreditar para acceder a una pensión de mayor cuantía y, con ello, facilitando que el sujeto se incline por continuar trabajando.

La segunda de las novedades introducidas por el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en relación a los incentivos a la jubilación demorada radica, como ya se ha adelantado, en su compatibilización con una de las tres fórmulas de jubilación antes mencionadas, en concreto, con la jubilación activa. Sobre esta figura y las novedades que contempla el mencionado Acuerdo en relación a la misma se profundizará más adelante. Baste ahora con expresar, a nuestro parecer, el gran acierto del Gobierno y los agentes sociales por permitir dicha compatibilidad como un aliciente más para el fomento de la prolongación de la vida activa, de modo que pueda disfrutarse del percibo de tales incentivos durante el periodo de jubilación activa, sin tener que esperar al cese completo en la actividad laboral para acceder a los mismos. No obstante, resulta criticable que no se haya proporcionado el mismo trato en este sentido a la jubilación parcial y a la jubilación flexible, pese a tratarse de supuestos sustancialmente idénticos.

2.2. Compatibilidad entre trabajo y pensión: novedades planteadas por el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en relación a la jubilación activa y la jubilación parcial

Como es sabido, el artículo 213.1 LGSS impone que "el disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista". Esta regla se ha flexibilizado en cierta medida a lo largo de los años, permitiendo una suerte de compatibilidad en aras de fomentar una transición progresiva de la vida activa a la pasiva, ayudando, no solo a que la decisión del completo retiro quede en manos de la persona que accede a la jubilación, sino también a la sostenibilidad del sistema de pensiones, procurando al mismo cotizaciones adicionales por parte de personas trabajadoras que, de otro modo, constituirían población inactiva.

Debe pensarse que toda prolongación de la vida activa respecto de la edad ordinaria de jubilación, por nimia que sea, ya supone un avance para la sostenibilidad del sistema, incluso aunque

[20] Así lo especifica claramente el artículo 3.3 del Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

no se reduzca la pensión percibida por la persona jubilada que decide continuar trabajando. De ahí que la Recomendación número 12 del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020 afirme que "es necesario profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Merece así una valoración positiva la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, si bien son necesarias nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema".

Sin embargo, la compatibilidad entre trabajo y pensión solo se ha permitido parcialmente en nuestro ordenamiento jurídico a través de las figuras de la jubilación activa, la jubilación parcial y la jubilación flexible, lo que continúa lastrando un auténtico impulso al envejecimiento activo en nuestro país. Solo se permite una compatibilidad plena en dos supuestos ciertamente excepcionales que en ocasiones han sido categorizados, incluso, como patológicos[21]: el desarrollo por parte de la persona jubilada de un trabajo por cuenta propia siempre que sus ingresos totales anuales no superen el SMI en cómputo anual (supuesto de "hipoactividad" contemplado en el art. 213.4 LGSS), y la realización por parte de dicha persona pensionista de un trabajo por cuenta propia en el marco de la jubilación activa, contratando al menos a una persona trabajadora por cuenta ajena y, por tanto, convirtiéndose en una auténtica empresaria en el sentido del artículo 1.2 ET (supuesto de "hiperactividad" contemplado en el art. 214.2 LGSS).

Con todo, el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 introduce ciertas novedades en relación a dicha compatibilidad entre trabajo y pensión en el marco de la jubilación activa y parcial, por lo que a continuación se analizarán las mismas. No obstante, no se abordará la jubilación flexible, pues el referido Acuerdo no recoge innovaciones concretas en relación a la misma, imponiendo tan solo un mandato al Gobierno para que, en el plazo de 6 meses, revise su regulación contenida en el Real Decreto 1132/2002, mejorando el porcentaje de pensión a percibir.

2.2.1. La jubilación activa

A) Breve reseña de su evolución normativa y regulación actual

La jubilación activa, como la figura más reciente creada a fin de permitir compatibilizar pensión y trabajo, fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo[22], trasladándose posteriormente esta regulación al artículo 214 LGSS.

En concreto, esta modalidad de jubilación permite a la persona, una vez jubilada, compatibilizar el 50% del percibo de su pensión con la realización de cualquier trabajo por cuenta propia o ajena, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial (a diferencia de la jubilación flexible y parcial, que solo posibilitan realizar un trabajo por cuenta ajena y a tiempo parcial).

Para acceder a la misma, se requería, por un lado, haber alcanzado de forma efectiva la edad ordinaria de jubilación (pues no resultaba posible la aplicación de bonificaciones o anticipaciones en la misma) y, por otro, acreditar una prolongada carrera de cotización que posibilitase alcanzar una cuantía de la pensión del 100% de la base reguladora. Asimismo, durante el periodo de jubilación activa, la persona pensionista no tendría derecho a los complementos para pensiones inferiores a la mínima, y vería revalorizada su pensión tan solo en un 50% del importe que le correspondería. Una

[21] Carril Vázquez, X.M.: "Capítulo 2: Jubilación activa", en AA.VV.: Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo", Gómez Salado, M.G., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M. y González Cobaleda, E. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2024, págs. 182 y 190-191.

[22] 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.

vez finalizada la relación laboral por cuenta ajena o producido el cese en la actividad por cuenta propia, se restablecería el percibo íntegro de la pensión de jubilación.

Por otro lado, durante el periodo de compatibilidad, tanto la persona trabajadora como el empresario habrían de cotizar a la Seguridad Social por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, quedando asimismo sujetos a una cotización de solidaridad del 8% que no sería computable a efectos del devengo de prestaciones, y que sería abonada en un 75% por el empresario y en un 25% por la persona trabajadora (previsión que se trasladaría al art. 153 LGSS para el trabajo por cuenta ajena y al art. 309 del mismo cuerpo legal para el trabajo por cuenta propia[23]).

Por último, el acceso a la jubilación activa, en el marco del trabajo por cuenta ajena, imponía exigentes requisitos a las empresas en las que la persona pensionista fuese a desarrollar su actividad, entre los que se contaban no haber adoptado decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores a dicha compatibilidad en relación a los puestos de trabajo del mismo grupo profesional que la persona pensionista, o el mantenimiento, durante la vigencia del contrato de trabajo de la persona pensionista, del nivel de empleo existente con carácter previo a su jubilación activa.

Como puede observarse, las rigurosas condiciones para el acceso a la jubilación activa (carrera de cotización prolongada, compatibilidad solo parcial de pensión y trabajo, obligaciones de mantenimiento de empleo para la empresa…) lastraban la efectividad de esta institución en la prolongación de la vida activa de la población, haciendo poco atractiva su utilización para empresas y personas trabajadoras.

En aras de flexibilizar en cierta medida esta exigente regulación, la Ley 6/2017, de 24 de octubre[24], introdujo el supuesto de compatibilidad plena ya mencionado anteriormente: en caso de que la actividad laboral fuese realizada por cuenta propia y se acreditase tener contratada, al menos, a una persona trabajadora por cuenta ajena, la compatibilidad alcanzaría el 100%[25]. Esta nueva previsión, sin embargo, no era menos desafiante, pues requería que la persona pensionista asumiese la contratación de una persona trabajadora, convirtiéndose necesariamente en empresaria y soportando las obligaciones laborales que ello conlleva.

La institución, sin embargo, no concluye su proceso de reformas. De una parte, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre[26], modificó los artículos 153 y 309 LGSS, elevando un punto porcentual la cotización de solidaridad a abonar por la empresa y la persona jubilada activamente hasta el 9% (distribuido a razón de un 7% a cargo del empresario y un 2% a cargo de la persona pensionista, en caso de trabajo por cuenta ajena).

---

23 Actual artículo 310 LGSS, tras la modificación operada por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

24 Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

25 Esta previsión ha sido objeto de importantes dudas interpretativas que han tenido que ser resueltas por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Pueden consultarse, en este sentido, la STS -Social- 313/2023, de 26 de abril (rec. 517/2020) -sobre el necesario vínculo que debe existir entre la contratación de la persona trabajadora y la actividad económica desarrollada por el trabajador autónomo para acceder a este beneficio-, así como el grupo de seis sentencias de la misma Sala de 23 de julio de 2021 (recursos 2956/2019, 4416/2019, 1328/2020, 1459/2020, 1515/2020 y 1702/2020) -sobre distinción entre "autónomos clásicos" y "autónomos societarios" y la imposibilidad de estos últimos de acceder a dicha compatibilidad plena-. Este último grupo de resoluciones ha sido objeto de un interesante comentario en Sáez Lara, C., "Jubilación activa y persona autónoma societaria. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2021". Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm. 30, 2022, págs. 149-158.

26 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

De otra, finalmente, la Ley 21/2021 configuró la jubilación activa con la regulación actualmente vigente, y que coincide con la ya descrita, aunque con dos importantes novedades, una que fomentaría su atractivo y otra que lo reduciría:

a) La primera es la eliminación de las obligaciones de mantenimiento de empleo por parte de aquellas empresas en las que la persona jubilada activamente se encontrase trabajando, flexibilizando en gran medida su régimen jurídico en este aspecto.

b) La segunda es la necesidad de prolongar la vida laboral, al menos, un año respecto al cumplimiento de la edad ordinaria para poder acceder a la jubilación activa, lo que suponía incorporar un requisito más para el acceso a la misma.

Por tanto, para acceder a la jubilación activa se requiere, hoy por hoy, la demora de un año respecto al cumplimiento de la edad ordinaria -elemento que ha sido objeto de controversia- y contar con una prolongada carrera de cotización que permita cobrar el 100% de la base reguladora de la pensión, posibilitando compatibilizar el 50% de la misma con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en el caso de que se desarrolle un trabajo por cuenta propia y se contrate a una persona trabajadora, en cuyo caso la compatibilidad alcanza el 100%. A ello debe añadirse que los incentivos vinculados a ésta, no resultaban compatibles con la jubilación demorada, si bien, como se observará, ello es objeto de propuesta de modificación por el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024.

B) Novedades contempladas en el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024

El reiterado Acuerdo pretende, en este punto, flexibilizar en gran medida el régimen de la jubilación activa, convirtiéndola en una opción de mayor interés para las personas trabajadoras, de manera que se incentive de forma más efectiva la prolongación de la vida laboral.

En concreto, el Acuerdo plantea la eliminación de la necesidad de contar con una carrera de cotización completa que permita cobrar el 100% de la base reguladora de la pensión para acceder a la jubilación activa, lo cual hará más disponible esta modalidad para aquel segmento de la población con carreras de cotización menos constantes o prolongadas, siendo el impacto de esta medida indudable en términos de perspectiva de género, al convertir la jubilación activa en una posibilidad real para muchas trabajadoras (pues las mismas suelen contar, en promedio, con carreras de cotización de peor calidad que las de sus homólogos masculinos).

Asimismo, como ya se ha adelantado, se propone eliminar la exclusión entre los incentivos de la jubilación demorada y de jubilación activa, de manera que se pueda compatibilizar el percibo de los incentivos de la primera con el periodo de trabajo en régimen de jubilación activa, sin que la persona pensionista deba esperar a acceder a la jubilación total para su cobro.

Por último, se proyecta también una modificación en los porcentajes de compatibilidad de pensión y trabajo según la demora en el acceso a la jubilación activa. Así, actualmente, es necesario demorar un año respecto a la edad ordinaria a fin de acceder a la jubilación activa y compatibilizar el 50% de la pensión con la actividad laboral. Pues bien, el Acuerdo propone establecer un porcentaje de compatibilidad del 45% en caso de 1 año de demora (reduciendo en un 5% la compatibilidad respecto a la situación actual, por tanto), e incrementar la misma por cada año de demora transcurrido: 2 años de demora, 55% de compatibilidad; 3 años de demora, 65%; 4 años de demora, 80%, y 5 años de demora, 100%. Además, una vez producido el acceso a la jubilación activa, estos porcentajes se incrementarían en un 5% por cada 12 meses de actividad ininterrumpida, de modo que, por ejemplo, una persona que demorase su jubilación 2 años obtendría una compatibilidad del 55%, importe que, tras un año de

trabajo ininterrumpido, se convertiría en un 60%. Sin duda, esta previsión incrementa en gran medida el atractivo de la jubilación activa para las personas trabajadoras, pues, aun sacrificándose un 5% de compatibilidad durante el primer año de demora, se abre ahora la posibilidad de aumentar la misma por encima del 50%, incluso alcanzando una compatibilidad plena del 100% -ya sea a través de la demora en el acceso o mediante los incrementos del 5%-, lo que hasta ahora no resultaba posible.

Con todo, dicho atractivo se reduce para las personas trabajadoras por cuenta propia con un trabajador a cargo, pues en estos casos, el Acuerdo propone que el porcentaje inicial de compatibilidad pase del 100% al 75%, siempre que, o bien se acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses; o bien se contrate con carácter indefinido a un nuevo trabajador por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa. No obstante, este porcentaje podrá incrementarse en un 5% por cada 12 meses ininterrumpidos de trabajo, tal y como se ha indicado. Debe notarse, además, que la reforma proyectada incide en la creación de empleo de calidad, puntualizando que la persona trabajadora contratada lo sea de forma "indefinida", requisito hasta ahora no exigido.

En cualquier caso, la voluntad del Ejecutivo y los agentes sociales por potenciar la jubilación activa resulta clara, en un intento por inclinar a las personas trabajadoras a prolongar su vida laboral y difuminar los límites entre trabajo y jubilación, fomentando así una transición progresiva entre la vida activa y pasiva y reforzando la sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones sin comprometer su suficiencia.

2.2.2. La jubilación parcial

A) Breve reseña de su evolución normativa y regulación actual

La jubilación parcial constituye una modalidad de jubilación que permite a las personas trabajadoras por cuenta ajena acceder a la pensión de jubilación y compatibilizarla de forma relativa (aplicando las correspondientes reducciones[27]) con la realización de un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial. La misma ha sufrido múltiples reformas de distinto signo hasta el día de hoy, siendo introducida en nuestro ordenamiento jurídico hace 40 años en virtud de la Ley 32/1984, de 2 de agosto[28] -desarrollada por el Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre[29]-, por la que se creó la primera de las dos modalidades de jubilación parcial actualmente vigentes: la jubilación parcial anticipada.

Conforme a la Exposición de Motivos de la referida Ley 32/1984, "La intensidad alcanzada por el paro juvenil aconseja perfeccionar las formas contractuales que permiten la integración progresiva de estos colectivos en el trabajo, a través de […] la nueva figura del contrato de relevo". Surge así, entonces, la jubilación parcial como un mecanismo de política de empleo, permitiendo a las personas trabajadoras que aún no hubieran alcanzado la edad ordinaria jubilarse anticipadamente de forma parcial compatibilizando parte del percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial, siempre y cuando la empresa contratase simultáneamente a una persona desempleada, por medio de la nueva figura del contrato de relevo, para que cubriese la parte de jornada dejada de realizar por el relevado. En concreto la persona trabajadora relevada podía acceder a la jubilación parcial hasta tres años antes

[27] En concreto, esta reducción será directamente proporcional al porcentaje de reducción de jornada, conforme al artículo 12.1 del Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial.

[28] Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

[29] Real Decreto 1991/1984. de 31 de octubre, por el que se regulan el contrato a tiempo parcial, el contrato de relevo y la jubilación parcial.

de cumplir su edad ordinaria, debiendo experimentar una reducción de jornada del 50% que pasaría a ser realizada por la persona trabajadora relevista, cuya relación laboral habría de ser mantenida, al menos, hasta que la relevada alcanzase la edad ordinaria de jubilación.

Como puede advertirse, en sus inicios la jubilación parcial -en su única modalidad "anticipada"- puso el foco en el reparto del trabajo existente y la reducción del desempleo (teóricamente "juvenil", aunque no se estableció como requisito que el relevista debiese tener una edad concreta)[30], y ello pese al importante coste que tal medida supondría para el sistema, al permitir anticipar la jubilación sin la aplicación de coeficientes reductores. No obstante, la escasa utilización que tuvo en la práctica esta figura atenuó los negativos efectos que su mayor empleo por parte de la población habría tenido para las arcas de la Seguridad Social, haciéndolos pasar desapercibidos. El motivo principal de su falta de uso venía dado por la rigidez en su regulación, especialmente para la empresa, imponiendo una reducción de jornada del relevista del 50% necesariamente (sin establecer una regulación en forma de horquilla porcentual que resultase más flexible) y obligando a la misma a gestionar a dos personas trabajadoras a tiempo parcial en lugar de a una única persona trabajadora a tiempo completo, lo cual revestía una mayor dificultad en materia de planificación de recursos humanos.

El escaso éxito de esta modalidad impulsó múltiples reformas tendentes a su flexibilización en 1998 y 2001 (*v. gr.* reducción de la edad para el acceso a la misma -hasta 5 años antes del cumplimiento de la edad ordinaria-, establecimiento de una horquilla porcentual generosa en la que debía situarse la reducción de jornada, posibilidad de contratar como relevista no solo a una persona desempleada, sino también a personas contratadas de forma temporal en la misma empresa…), que contribuyeron a impulsar la utilización de la jubilación parcial anticipada, incrementándose rápidamente el porcentaje de jubilaciones que se producían en el marco de esta modalidad. Sin embargo, tal y como se ha señalado[31], la jubilación parcial anticipada "murió de éxito" pues, al aumentar el número de interesados que accedían a la misma, pasaron a dejarse notar los negativos efectos de esta medida sobre las arcas del sistema, especialmente acentuados por la utilización fraudulenta, en muchas ocasiones, de esta modalidad, pues muchas empresas contrataban *ex novo* a personas trabajadoras para, inmediatamente después, concertar su acceso a la jubilación parcial, pactando reducciones de jornada hasta el máximo permitido (85%) con el propósito de permitir a estas últimas acceder de forma encubierta a una suerte de jubilación anticipada sin coeficientes reductores.

Este negativo impacto económico supuso entonces un viraje en la dirección de las reformas que posteriormente se sucederían en los años 2007, 2011 y 2013[32] en relación a la jubilación parcial anticipada, restringiendo su utilización mediante la imposición de estrictos requisitos adicionales.

Asimismo, junto con la jubilación parcial anticipada a la que nos hemos referido, la Ley 12/2001, de 9 de julio[33], creó una nueva modalidad de jubilación parcial postergada, también conocida

30 También se elogió esta medida por su capacidad para rejuvenecer las plantillas de las empresas, incrementar -supuestamente- la productividad de las mismas e incentivar la transmisión de conocimientos de las personas trabajadoras más experimentadas a las más jóvenes.

31 López Balaguer, M.: "La jubilación parcial en España: evolución normativa y régimen jurídico-laboral actual", Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales, vol. 5, núm. 2, 2015, pág. 110.

32 Cfr. id. En idéntico sentido, Guindo Morales, S.: "Configuración y régimen jurídico de la jubilación parcial", en AA.VV., La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo. VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Laborum, 2022, págs. 440-441; así como Molina Navarrete, C.: La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera, Madrid, La Ley, 2022, págs. 217-218.

33 Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

como "retrasada"[34] o "autónoma"[35], a la que la persona trabajadora podía acceder únicamente al cumplir la edad ordinaria de jubilación, en contraste con la regulación hasta entonces en vigor por la que, una vez alcanzada la edad ordinaria, se extinguía la relación laboral de la persona relevada con la empresa. Por supuesto, al no suponer anticipo alguno, esta nueva modalidad no corría el riesgo de ejercer presión sobre las arcas del sistema, de modo que su régimen de acceso no requería las exigentes condiciones establecidas para disfrutar de la jubilación parcial anticipada, no siendo necesaria tampoco la simultánea suscripción de un contrato de relevado para acceder a esta nueva modalidad.

Este breve *iter normativo* de una institución con décadas de tradición en nuestro ordenamiento jurídico desemboca en la regulación actual de la jubilación parcial[36], contemplada en el artículo 215 LGSS. En dicho precepto se contempla, como se ha mencionado ya, dos modalidades de jubilación parcial:

— *La jubilación parcial postergada, retrasada o autónoma* (art. 215.1 LGSS): A ella podrán acceder aquellas personas trabajadoras que hayan cumplido la edad ordinaria de jubilación y que reúnan el resto de requisitos para causar la pensión (en especial, la carencia mínima de 15 años prevista en el art. 205.1.b) LGSS), siempre que acuerden con su empresa una reducción de jornada de entre el 25 y el 50%. No resulta necesario en esta modalidad la simultánea suscripción de un contrato de relevo.

— *La jubilación parcial anticipada* (art. 215.2 LGSS): A ella podrán acceder aquellas personas trabajadoras a tiempo completo que reúnan los siguientes requisitos, expuestos a continuación de forma somera:

  • Haber cumplido de forma efectiva los 65 años o, en caso de acreditar 36 años y 6 meses cotizados, los 63 años (nótese que se flexibiliza este requisito frente a los 38 años y 6 meses cotizados que se requieren para la jubilación a los 65 años a partir de 2027), sin que resulten de aplicación bonificaciones o anticipaciones a estos efectos. Se establece por tanto, en líneas generales, un anticipo frente a la edad ordinaria de hasta 2 años.

  • Acreditar un periodo de antigüedad en la empresa de, al menos, seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial (computándose a tales efectos los periodos entre los que haya mediado una sucesión de empresas conforme al art. 44 ET). Este requisito se articula, precisamente, a fin de evitar la utilización fraudulenta de la jubilación parcial anticipada para encubrir jubilaciones anticipadas sin coeficientes reductores acordadas entre las empresas y personas ajenas a las mismas[37].

  • Que la reducción de jornada se encuentre comprendida entre el 25 y el 50%, pudiendo elevarse al 75% si la persona trabajadora relevista es contratada de forma

[34] De Val Tena, A.L.: "La pensión de jubilación en el sistema jurídico español: modalidades", Lavoro e previdenza oggi, núm. 5-6, 2023, pág. 21.

[35] Chabannes, M.: "La jubilación parcial en la era del envejecimiento activo: una institución necesitada de una reforma para su revitalización", Comunicación presentada al Congreso Nacional AEDTSS, 2023, pág. 18-20 y 23.

[36] Para un análisis más profundo de la evolución normativa de esta institución, vid. ibid., págs. 2-18, así como López Balaguer, M.: "La jubilación parcial en España…, op. cit, págs. 110-119.

[37] Moreno Romero, F. y Chabannes, M.: "Reflexiones sobre los problemas aplicativos de las jubilaciones anticipadas y parcial", en AA.VV.: La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020, pág. 145.

indefinida y a tiempo completo (fomentándose de esta forma la creación de empleo de calidad).

- Acreditar un periodo de cotización de 33 años en la fecha del hecho causante de la jubilación parcial (requisito especialmente difícil de cumplir para las mujeres trabajadoras, al acreditar en promedio carreras de cotización menos prolongadas).

- Suscribir simultáneamente un contrato de relevo en los términos del artículo 12.7 ET, el cual deberá tener una duración igual, al menos, al tiempo que le falte a la persona relevada para alcanzar la edad ordinaria de jubilación.

- Que las bases de cotización de la persona trabajadora relevista no sean inferiores al 65% del promedio de las bases de cotización de los seis últimos meses del periodo de base reguladora de la pensión de jubilación parcial de la persona relevada.

Adicionalmente, cabe señalar varios elementos que se contemplan en el art. 215 LGSS y que son transcendentes a los efectos de entender las propuestas de modificación del Acuerdo que ahora nos ocupa:

a) De una parte, el artículo 215.2.g) LGSS añade que, durante el periodo de disfrute de la misma, empresa y persona trabajadora relevada deberán cotizar por la base de cotización que hubiera correspondido en caso de seguir ésta trabajando a jornada completa.

b) Por otro lado, a fin de comprender algunas de las novedades que plantea el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024, debe llamarse la atención sobre la referencia del artículo 215.2 LGSS a las personas trabajadoras "a tiempo completo", pues solo estas pueden acceder a la jubilación parcial anticipada, lo cual restringe su disfrute por parte de personas trabajadoras a tiempo parcial y con contratos fijos-discontinuos[38], teniendo nuevamente esta limitación un mayor impacto sobre las mujeres por su mayor representatividad en el empleo a tiempo parcial[39].

Del mismo modo, y pese al silencio del legislador al respecto, resulta posible para la persona trabajadora jubilada parcialmente en la modalidad anticipada acumular todas las horas de trabajo que le resten hasta alcanzar la edad ordinaria en un único periodo temporal ininterrumpido, a fin de cumplir con su obligación laboral de forma más cómoda a la vez que mantiene su salario y cotización hasta cumplir dicha edad, habiendo sido esta posibilidad refrendada por el Tribunal Supremo[40].

Por último, resulta interesante señalar que el Real Decreto-ley 20/2018[41], de 7 de diciembre añadió un apartado sexto a la Disposición Transitoria 4º LGSS, por el que, con algunos requisitos adicionales, se prolongó la posibilidad de aplicación del régimen de jubilación parcial anticipada

[38] Por todas, vid. SSTS -Social- 606/2022, de 5 de julio (rec. 605/2022); 1272/2023, de 21 de diciembre (rec. 3616/2022) y la más reciente 624/2024, de 29 de abril (rec. 3824/2022).

[39] Ordoñez Casado, I.: "Capítulo 3: Jubilación parcial y flexible", en AA.VV.: Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo", Gómez Salado, M.G., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M. y González Cobaleda, E. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2024, pág. 201; Molina Navarrete, C.: La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera, Madrid, La Ley, 2022, pág. 226.

[40] SSTS -Social- 453/2015, de 19 de enero (rec. 627/2014) y 265/2017, de 29 de marzo (rec. 2142/2015). Esta interpretación ha sido también asumida por el INSS en su respuesta a la Consulta 19/2017, de 10 de octubre, disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1cdfaca6-c6c6-45a9-b37f-0b8213cba970/Consulta+19-2017.pdf?MOD=AJPERES.

[41] Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España.

existente con anterioridad a la reforma operada en el año 2011[42] -de carácter más favorable- a las personas trabajadoras empleadas en el sector manufacturero siempre que causasen sus pensiones de jubilación parcial hasta el 31 de diciembre de 2022, fecha que fue prorrogada posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2023[43] y luego, nuevamente, hasta el 31 de diciembre de 2024.

B) Novedades planteadas en el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024

Este Acuerdo, aunque propone múltiples reformas en relación con la jubilación parcial, únicamente lo hace en lo referente a su modalidad anticipada. En concreto, se esboza un nuevo régimen jurídico en el que resulte posible el acceso a esta modalidad tres años antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación, permitiendo por tanto, *grosso modo*, el acceso a la misma un año antes respecto a la regulación actualmente vigente. Ahora bien, a esta flexibilización se vinculan nuevos requisitos, pues se propone que el necesario contrato de relevo que se formalice simultáneamente sea, necesariamente, indefinido y a tiempo completo (admitiéndose la contratación fija-discontinua), debiendo mantenerse el mismo al menos durante los dos años siguientes a la extinción de la jubilación parcial. Además, la reducción de jornada que experimente la persona trabajadora relevada habrá de ser como mínimo de un 20% y como máximo de un 33% en caso de que se acceda a la jubilación parcial más de dos años antes del cumplimiento de la edad ordinaria.

Como puede observarse, la reforma que se propone pretende flexibilizar el acceso a la jubilación parcial anticipada, en una medida que probablemente no resulte del todo aconsejable en términos de sostenibilidad del sistema público de pensiones, cuyas cuentas están experimentando un especial tensionamiento a raíz del incremento de la esperanza de vida y la jubilación progresiva de la generación del *baby boom*. Cierto es que, durante el tercer año de antelación, la reducción máxima de jornada permitida sería del 33%, por lo que el porcentaje de pensión a cobrar no podría exceder de esta cifra, a la vez que la persona trabajadora relevada y la empresa continuarían cotizando por la base de cotización que correspondería a la jornada sin minoración (art. 215.2.g) LGSS) mientras se obtienen las nuevas cotizaciones de la persona trabajadora relevista, ahora contratada de forma indefinida y a tiempo completo por un periodo que deberá prolongarse, al menos, dos años respecto a la extinción de la jubilación parcial. Sin embargo, debe recordarse que las bases de cotización de esta última pueden ser inferiores hasta en un 35% a las de la persona relevada, por lo que resulta dudoso que los cálculos económicos finalmente arrojen un resultado positivo para las arcas de la Seguridad Social al implementar un año más de anticipación, y ello aunque se haga con las condiciones descritas.

Asimismo, se propone reflejar legalmente la posibilidad de acumular los periodos de trabajo de la persona trabajadora relevada durante la vigencia del contrato de relevo, según lo dispuesto en el pacto individual que se formalice al efecto con la empresa o, en su caso, según indique el convenio colectivo de aplicación, sin que pueda vedarse esta posibilidad en ningún ámbito. Esta medida supondría la cristalización legal de la ya referida doctrina emanada de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (por todas, por su carácter reciente, la STS 624/2024, de 29 de abril -rec. 3824/2022-), contribuyendo a flexibilizar e incentivar el empleo de la jubilación parcial anticipada, aunque, como se ha señalado en alguna ocasión[44], permitir esta posibilidad resulta contrario al objetivo de articular una transición suave y progresiva de la vida activa a la jubilación.

---

42 Esta reforma fue llevada a cabo por la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

43 Art. 84 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

44 Chabannes, M.: "La jubilación parcial en la era del envejecimiento activo: una institución necesitada de una reforma para su revitalización", op. cit. págs. 9 y 10.

Finalmente, el mencionado Acuerdo Social plantea una nueva prórroga del régimen de jubilación parcial anticipada previsto con carácter especial en la Disposición Transitoria 4º LGSS para el sector manufacturero, a fin de incluir a todas aquellas pensiones de jubilación parcial causadas hasta el 31 de diciembre de 2029, si bien, endureciendo los requisitos para acceder al disfrute de este "régimen transitorio"[45] (aunque esta cualidad se esté diluyendo con cada prórroga).

En definitiva, puede decirse entonces que, una vez presentado el texto del Acuerdo ante el Pacto de Toledo, el Gobierno cumplirá con el mandato contenido en la Disposición Adicional 1º del RDL 2/2023 de remitir al mismo "una propuesta de modificación de la regulación de la jubilación parcial en el sistema de Seguridad Social que, teniendo presente el marco regulador de esta figura recogido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, garantice un régimen de compatibilidad efectiva de trabajo y pensión; que preserve la calidad del empleo de los relevistas; y que equilibre el coste que esta modalidad de pensión tiene para el sistema", mandato que ya fue recordado además por las principales organizaciones empresariales y sindicales españolas en el Capítulo IV del V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva[46].

Sin embargo, como se ha indicado, y a falta de los correspondientes cálculos actuariales que deberán ser reflejados en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que habrá de acompañar al texto legal que finalmente se proponga a las Cortes[47] (ya sea en forma de proyecto de ley o, con mayor probabilidad en los últimos tiempos, de Real Decreto-ley)-, no resulta tan claro que este último objetivo de "equilibrio de coste" vaya a ser alcanzado con tal reforma, la cual, de otra parte, se dirige a una modalidad de jubilación reservada a un reducido grupo de la población, al vedar su acceso a las personas trabajadoras a tiempo parcial (colectivo con gran representatividad femenina), fijas-discontinuas y a una gran proporción de personas trabajadoras que no pueden acreditar la prolongada carrera de jubilación exigida por la misma (33 años cotizados) -nuevamente, siendo las mujeres las que, al contar en promedio con carreras de cotización menos prolongadas, se ven más perjudicadas por este requisito-[48], limitando por tanto esta posibilidad de retiro anticipado sin aplicación de coeficientes reductores a un perfil muy concreto de persona trabajadora e, incluso, prorrogando un régimen todavía más privilegiado en relación a la misma aplicable a un único sector económico (el manufacturero)[49].

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: BREVE REFERENCIA A LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL ACUERDO SOCIAL DE 31 DE JULIO DE 2024 EN MATERIA DE JUBILACIÓN EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

No cabe duda de que el objetivo de las reformas contempladas en el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de jubilación demorada, activa y parcial pretenden favorecer el envejecimiento

[45] En concreto, el requisito relativo a que la empresa cuente con un porcentaje de trabajadores cuyo contrato de trabajo lo sea por tiempo indefinido se eleva del 70% a un porcentaje del 75% de la plantilla, incrementándose asimismo de forma progresiva la cotización de la empresa y de la persona jubilada parcialmente (40% en 2025; 50% en 2026; 60% en 2027; 70% en 2028 y 80% en 2029).

[46] Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva.

[47] Según preceptúa el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

[48] Sobre los aspectos de género aludidos, vid. Aragüez Valenzuela, L.: "Análisis crítico en materia de pensiones desde un enfoque de justicia en la relación jurídica: especial referencia a la discriminación indirecta por razón de sexo", en AA.VV.: La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020, págs. 92-104, así como Ramírez Bandera, C.: "La situación laboral de la mujer en el mercado laboral español: especial atención a las políticas públicas contra las brechas de género", Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 12, núm. 1, 2024, págs. 622-630.

[49] Molina Navarrete, C., La nueva pensión de jubilación…, op.cit., pág. 237.

activo de la población, impulsando una transición más progresiva entre la vida laboral y el retiro a la vez que se potencia la sostenibilidad del sistema.

En materia de incentivos a la jubilación demorada, el atractivo incremento que se propone en relación a los mismos sin duda constituirá un aliciente para retrasar la jubilación, lo que tendrá un impacto positivo en el balance de ingresos y gastos del sistema -asumimos por descontado que el sacrificio económico que supone el incentivo es compensado por los beneficios obtenidos con el retiro demorado-.

Por otro lado, las modificaciones que se plantean en relación a la jubilación activa, especialmente la eliminación del requisito de contar con una carrera de cotización completa, la nueva progresión en la compatibilización entre pensión y trabajo y el posible disfrute de los incentivos a la jubilación demorada durante la misma, también contribuirán a su impulso, permitiendo al sistema recaudar cotizaciones -incluida una cotización de solidaridad del 9% que no implica contraprestación alguna- que, de otro modo, no recibiría.

Más dudoso es, sin embargo, el impacto que tendrán las medidas contenidas en el referido Acuerdo en materia de jubilación parcial anticipada, pues permitir su acceso hasta tres años antes de la edad ordinaria de jubilación más parece un paso hacia atrás en la sostenibilidad del sistema que una medida de impulso a la misma, especialmente si se tiene en cuenta el carácter altamente selectivo de esta modalidad, cuyo ámbito subjetivo se reserva a una proporción limitada de la población, con diferencias incluso entre sectores económicos (manufacturero).

En cualquier caso, debe señalarse con claridad que, difícilmente, estas medidas ayudarán, por sí solas, a frenar el incremento progresivo del déficit del sistema público de pensiones español que el reciente Informe de Envejecimiento (Ageing Report 2024) ha proyectado para las próximas décadas[50], si bien, se plantean dentro del conjunto de medidas que persiguen no incrementar los gastos del Sistema mediante el acceso en edades todavía tempranas para acceder a la condición de beneficiarios. Con ello, de una parte, se favorece alcanzar una media de edad mayor en el acceso a la pensión, al menos parcialmente, se mantienen una mayor tasa de actividad y la ratio entre cotizantes y beneficiarios se matiza.

Tabla 2: Proyección de los gastos, ingresos y déficit del sistema público de pensiones español en proporción al PIB tras las reformas implementadas hasta 2023 (2022-2070)

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	peak value	peak year	change 2023-2070
Expenditure									
Gross public pension expenditure	**13.1**	**14.3**	**16.2**	**17.3**	**16.9**	**16.7**	**17.3**	**2051**	**3.6**
Contributions									
Public pension contributions	12.9	13.8	14.3	14.6	14.0	14.0	14.6	2050	1.1
Total pension contributions	13.3	14.2	14.6	14.8	14.2	14.1	14.8	2050	0.8
Balance of the public pension system (%GDP)**	-0.2%	-0.5%	-1.9%	-2.7%	-2.8%	-2.7%	-3.1%	2053	-2.6%

Fuente: Comité De Política Económica de la Unión Europea (Ageing Working Group), 2024 Ageing Report Spain's Country Fiche, 2023, pág. 27, disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.

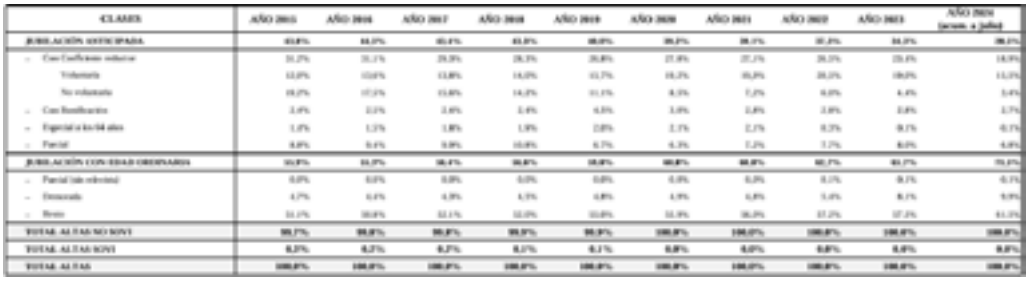
Como puede observarse, las proyecciones arrojan unos incrementos estimados de los ingresos del sistema público de pensiones que no alcanzan en ningún momento -ni siquiera entre décadas- el

[50] De hecho, el informe tuvo que corregir al alza las proyecciones en relación al gasto público en pensiones elaboradas por el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, tal y como señala De La Fuente, A., Notas sobre las proyecciones para España del Ageing Report de 2024, apuntes 2024/15, fedea, 2024, pág. 11, disponible en https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-15.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio.

1,7% interanual marcado como objetivo por la Disposición Adicional 2º RDL 2/2023. Por otro lado, puede observarse como el techo de gasto del 15% se superará con creces a partir de 2040, lo cual obligará a la implementación de nuevas medidas en nuestro sistema de pensiones que posiblemente se traduzcan en un nuevo incremento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (y, por tanto, de los ingresos del sistema), a fin de no reducir el gasto y hacer peligrar la necesaria suficiencia de las pensiones concedidas en el marco del mismo.

Cierto es que el impulso al envejecimiento activo puede constituir una herramienta para fomentar la sostenibilidad del sistema, pero las fórmulas de jubilación que hacen el mismo posible no son en la actualidad tan empleadas por las empresas y personas trabajadoras de nuestro país como para marcar una diferencia significativa en los ingresos y gastos del sistema.

Tabla 3: Distribución porcentual del número de altas iniciales de jubilación por modalidades (porcentajes verticales)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Evolución de altas iniciales de jubilación por modalidades. Periodo 2015-2024. Datos anuales acumulados, 2024, pág. 2, disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST44 [último acceso el 16 de septiembre de 2024].

Tal y como puede observarse, la jubilación parcial autónoma o postergada apenas es empleada en España, y la jubilación demorada, si bien ha experimentado un importante impulso en los últimos dos años gracias a la reforma de sus incentivos, acarrea un importante gasto económico que atenúa el impacto económico positivo de la misma en el sistema (pues el abono de los incentivos constituye un gasto adicional)[51]. Así, por ejemplo, se estima que las reformas de los incentivos a la jubilación demorada llevadas a cabo hasta ahora supondrán una reducción de los gastos del sistema entre 2022 y 2050 del 0,39% PIB, si bien incrementarán paralelamente dichos gastos en un 0,22% PIB, resultando en un impacto neto positivo de tan solo un 0,17% PIB.[52]

Con todo, es cierto que cualquier avance es bienvenido en la consecución de una mayor estabilidad presupuestaria en nuestro sistema público de pensiones que no comprometa la suficiencia del mismo consagrada en los artículos 41 y 50 CE, de ahí que el impulso del envejecimiento activo y del incremento de la edad efectiva de jubilación constituya una atractiva senda a explorar incluso con mayor empeño del existente en la actualidad.

---

51 Además, debe tenerse en cuenta, que la jubilación demorada es una alternativa factible solo para ciertos tipos de trabajos y actividades que exigen menores esfuerzos físicos y psíquicos, pues la edad se encuentra inexorablemente vinculada a un cierto deterioro biológico. Al respecto, Monereo Pérez, J.L., La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social, Barcelona, Atelier, 2022, pág. 151.

52 AA.VV.: "Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI", Estudios sobre la Economía Española, (De La Fuente, A., Coord.), Fedea, núm. 31, 2023, pág 4, disponible en https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-31.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio&_gl=1*dt8gz2*_ga*MTMwMDA1NjgzOS4xNzI2NDIyMjgy*_ga_K71EGLC8JC*MTcyNjQyMjI4MS4xLjAuMTcyNjQyMjI4MS4wLjAuMA..

Así, las reformas planteadas continúan insistiendo en la incompatibilidad parcial entre pensión y trabajo una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación, al contrario de la dirección de las reformas que se han venido implementando en múltiples países de nuestro entorno[53]. La instauración de una compatibilidad plena una vez alcanzada esta edad junto con la posibilidad de cobrar los incentivos de demora durante la jubilación parcial postergada y la jubilación flexible -al igual que se propone realizar ahora con la jubilación activa-, *de lege ferenda*, podrían constituir medidas que contribuyesen a proporcionar un impulso definitivo a la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, reforzando a la vez el flujo de ingresos y gastos, pues aunque la ausencia de reducción por incompatibilidad supusiera un menor ahorro para el sistema, el mismo obtendría las cotizaciones abonadas por las personas jubiladas que se mantuvieran en activo, que compensarían a su vez el abono de incentivos durante el disfrute de estas modalidades, pudiendo incluso estudiarse la introducción de una cotización de solidaridad en los supuestos de jubilación parcial postergada y jubilación flexible similar a la establecida por los artículos 153 y 309 LGSS para los supuestos de jubilación activa.

En cualquier caso, pese a las reformas implementadas en los últimos años, no resulta tan claro que hayamos alcanzado la tan ansiada estabilidad presupuestaria que se había proyectado con las mismas. El futuro parece que vendrá entonces marcado por nuevos ajustes del sistema, siendo necesario estudiar de cerca la evolución de las cifras económicas del mismo en los años venideros a fin de corregir de la forma más rápida posible las desviaciones que se produzcan, y ello mediante soluciones -preferiblemente orientadas al incremento de los ingresos- que pongan el foco en no menoscabar en ningún caso el mencionado mandato constitucional -e internacional- de suficiencia.

La Sostenibilidad del Sistema es compleja ante los retos a los que este se enfrenta, pero el envejecimiento de la población implica, necesariamente, pasar por medidas que favorezcan la compatibilidad entre actividad laboral y edades que tradicionalmente se suponían de retiro. El Acuerdo trata de impulsar medidas en este sentido, medidas que, como hemos sugerido, pueden tener más o menos éxito desde un punto de vista económico, pero que, desde una óptica estrictamente social, suponen un éxito en cuanto al mensaje: los agentes sociales, en el contexto del Pacto de Toledo, son capaces de acordar medidas consensuadas con la esperanza firme de conseguir el mantenimiento de un elemento esencial y vertebrador de nuestro Estado de Bienestar: las pensiones públicas.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV.: "Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI", *Estudios sobre la Economía Española,* (De La Fuente, A., Coord.), Fedea, núm. 31, 2023, disponible en https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-31.pdf

[53] Este es el caso de Portugal, Francia o Alemania, habiéndose eliminado en este último país tal limitación completamente desde el 1 de enero de 2023 en virtud de la "Achtes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze", de 20 de diciembre de 2022 (Bundesgesetzblatt núm. 56 de 28 de diciembre de 2022). Al respecto, vid., para Portugal, Fernández Orrico, F.J., "La compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo en la Unión Europea: una manifestación de las políticas de envejecimiento activo (con especial atención a España y Portugal)", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF., núm. 417, 2017, págs. 82 y ss; para Francia, Legarreta, R.E. y Desbarats, I., "Grandes tendencias legislativas en materia de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo en Francia y en España. ¿Una muestra de adaptación al envejecimiento?, Documentación Laboral. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 112, vol. IV, 2017, pág. 183; y para Alemania, Deutsche Rentenversicherung, Altersrente: Unbegrenzt hinzuverdienen, núm. 36, 2024, disponible en https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/altersrentner_hinzuverdienst.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

Aragüez Valenzuela, L.: "Análisis crítico en materia de pensiones desde un enfoque de justicia en la relación jurídica: especial referencia a la discriminación indirecta por razón de sexo", en AA.VV.: *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de* pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020.

Carril Vázquez, X.M.: "Capítulo 2: Jubilación activa", en AA.VV.:, *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*, Gómez Salado, M.G., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M. y González Cobaleda, E. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2024.

Comité De Política Económica De La Unión Europea (Ageing Working Group)*: 2024 Ageing Report Spain's Country Fiche*, 2023*, disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.*

De La Fuente, A.: *Notas sobre las proyecciones para España del Ageing Report de* 2024, apuntes 2024/15, fedea, 2024, disponible en https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-15.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio

Deutsche Rentenversicherung: *Altersrente: Unbegrenzt hinzuverdienen*, núm. 36, 2024, disponible en https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/altersrentner_hinzuverdienst.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

Fernández Orrico, F.J.: "La compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo en la Unión Europea: una manifestación de las políticas de envejecimiento activo (con especial atención a España y Portugal)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 417, 2017.

Legarreta, R.E. y Desbarats, I.: "Grandes tendencias legislativas en materia de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo en Francia y en España. ¿Una muestra de adaptación al envejecimiento?, *Documentación Laboral. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad* Social, núm. 112, vol. IV, 2017.

López Balaguer, M.: "La jubilación parcial en España: evolución normativa y régimen jurídico-laboral actual", *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 5, núm. 2, 2015.

Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera*, Madrid, La Ley, 2022.

Monereo Pérez, J. L.: "La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 3, 2021.

Monereo Pérez, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier, 2022.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones: la opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones", en AA.VV.: *Perspectivas jurídicas y económica del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2020), Hierro Hierro, F.J. (Dir. y coord.), Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters Aranzadi, 2021.

Moreno Romero, F. y Chabannes, M.: "Reflexiones sobre los problemas aplicativos de las jubilaciones anticipadas y parcial", en AA.VV.: *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de* pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020.

Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 482, 2024.

Ordoñez Casado, I.: "Capítulo 3: Jubilación parcial y flexible", en AA.VV.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*, Gómez Salado, M.G., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M. y González Cobaleda, E. (Dirs.), Murcia, Laborum, 2024.

Ramírez Bandera, C.: "La situación laboral de la mujer en el mercado laboral español: especial atención a las políticas públicas contra las brechas de género", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024.

Sáez Lara, C.: "Jubilación activa y persona autónoma societaria. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2021". *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 30, 2022.

Tortuero Plaza, J.L.: "Editorial", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, ISSN-e 2660-437X, núm. 3, 2021.

Tortuero Plaza, J.L.: "Retos y reformas en materia de pensiones". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 467, 2022.

Vila Tierno, F.: "Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada", *Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40, 2023.