Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 9-34

La jubilación demorada como instrumento en el diseño de la sostenibilidad de las pensiones

Deferred retirement as an instrument in the design of pension system sustainability

Francisco Vila Tierno

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
Of Counsel Martínez Echevarría Abogados
https://orcid.org/0000-0001-5718-4160

Sumario

1. **Planteamiento general y marco constitucional de la jubilación demorada**
   1.1. La jubilación demorada y su relación con la sostenibilidad social y financiera. Una propuesta inicial
   1.2. Estado social, art. 41 CE y protección de la vejez
   1.3. Equidad intergeneracional, suficiencia y sostenibilidad financiera
2. **Límites constitucionales específicos y control de constitucionalidad de la jubilación demorada**
   2.1. El principio de suficiencia de las prestaciones y la prohibición de regresividad encubierta
   2.2. Igualdad material y diferenciación legítima entre colectivos
   2.3. Seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y control de razonabilidad, previsibilidad normativa y protección de la confianza legítima
3. **El derecho a la Seguridad Social y la jubilación como institución de configuración legal**
   3.1. La regulación legal de la jubilación demorada
   3.2. Jubilación demorada, activa, parcial y jubilación flexible: delimitación conceptual
4. **Diseño institucional y gobernanza de la jubilación demorada**
   4.1. Herramientas normativas: edades flexibles, incentivos y penalizaciones
   4.2. Mecanismos de gobernanza: transparencia, participación y evaluación de impacto
5. **Valoración de la jubilación demorada como instrumento de sostenibilidad**
   A) Criterios cuantitativos: interrelación intergeneracional, elasticidad de costes y efectos redistributivos
   B) Criterios cualitativos: seguridad económica, calidad del empleo y cohesión social
   C) Envejecimiento activo, trayectoria laboral y legitimidad democrática del sistema
6. **Conclusiones**
   6.1. ¿Eje estructural o instrumento complementario de la reforma de pensiones?
   6.2. Coherencia entre derechos fundamentales, incentivos laborales y sostenibilidad fiscal
   6.3. Propuestas de *lege ferenda*
7. **Bibliografía**

Cita Sugerida: VILA TIERNO, F.: «La jubilación demorada como instrumento en el diseño de la sostenibilidad de las pensiones». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 9-34.

Resumen

El presente trabajo pretende examinar la jubilación demorada como instrumento de sostenibilidad del sistema público de pensiones desde una perspectiva constitucional y de Derecho de la Seguridad Social. No hacer un estudio del régimen jurídico-formal de la figura, sino analizar, a partir del marco normativo de los arts. 41 y 50 CE, la tensión entre suficiencia de las prestaciones, equidad intergeneracional y sostenibilidad financiera. Se evalúa, en este contexto, la jubilación demorada como técnica de incentivo al retraso voluntario del acceso a la pensión, atendiendo a sus efectos jurídicos, redistributivos y de política social. En cualquier caso, su legitimidad constitucional exige preservar la voluntariedad real, la igualdad material y la suficiencia de la pensión ordinaria. La jubilación demorada se configura, así, como un instrumento complementario y condicionado dentro del sistema de pensiones que se dirige, como otros, a la garantía de la sostenibilidad.

Palabras clave

Jubilación demorada; Seguridad Social; sostenibilidad del sistema de pensiones; suficiencia de las prestaciones; equidad intergeneracional

Abstract

This paper aims to examine deferred retirement as an instrument for ensuring the sustainability of the public pension system from a constitutional and social security law perspective. Rather than providing a formal analysis of the legal regime governing this institution, the study explores, within the normative framework of Articles 41 and 50 of the Spanish Constitution, the tension between benefit adequacy, intergenerational equity and financial sustainability. In this context, deferred retirement is assessed as an incentive-based mechanism encouraging the voluntary postponement of access to retirement pensions, taking into account its legal, redistributive and social policy effects. In any event, its constitutional legitimacy requires the preservation of genuine voluntariness, material equality and the adequacy of ordinary pensions. Deferred retirement is thus configured as a complementary and conditional instrument within the pension system, aimed—alongside other measures—at safeguarding its sustainability.

Keywords

Deferred retirement; Social Security; pension system sustainability; benefit adequacy; intergenerational equity

1. PLANTEAMIENTO GENERAL Y MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JUBILACIÓN DEMORADA

1.1. La jubilación demorada y su relación con la sostenibilidad social y financiera. Una propuesta inicial

Se repite como un mantra continuo, en los últimos tiempos, que la evolución de la población activa y la profunda transformación de la estructura demográfica obligan a replantearse la configuración institucional del Sistema de Pensiones en el marco del Estado social y democrático de Derecho, tal como se desprende de la lectura sistemática de los arts. 1.1, 41 y 50 CE. En este contexto, se ha discutido, si es preciso acometer reformas paramétricas o sistémicas. Si unas u otras serán suficientes para garantizar la viabilidad de las pensiones públicas.

También se cuestiona si en los próximos años serán necesarios hacer ajustes o introducir medidas concretas que permitan acomodar a dicho Sistema a las necesidades actuales y futuras de una sociedad marcada por un cambio en la pirámide poblacional y de la digitalización, en las nuevas formas de producción y en la sucesión de crisis económicas[1].

En estas circunstancias de envejecimiento acelerado, de agotamiento gradual de las posibilidades de sustitución de la población activa frente al incremento de la pasiva, de presión sobre las cuentas públicas y reformas sucesivas orientadas a la estabilidad financiera del sistema, la jubilación demorada emerge como una institución llamada a jugar un papel creciente en la articulación de la tensión entre equidad intergeneracional y sostenibilidad presupuestaria, en línea con las orientaciones sobre envejecimiento activo y prolongación de la vida laboral. Todo ello mediante el retraso en el acceso a la condición de pensionista, no presionando, aún más, el tensionado Sistema, ni a las nuevas generaciones.

Desde esta perspectiva, la jubilación demorada no puede concebirse como un mero cálculo de costes y beneficios obtenidos a título individual, sino como un diseño institucional que debe ser evaluado en su potencial redistributivo, su impacto sobre la protección frente a riesgos laborales y su compatibilidad con principios de seguridad social, como la previsibilidad, la certeza actuarial y la equidad de trato. De esta forma, su legitimidad ha de valorarse a la luz de los principios estructurales de la Seguridad Social: suficiencia de prestaciones (art. 41 CE), seguridad jurídica y confianza legítima (art. 9.3 CE), igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y protección de la dignidad del trabajo (art. 35 CE). La jurisprudencia constitucional ha recordado en reiteradas ocasiones que el legislador dispone de un amplio margen de configuración en materia de Seguridad Social, pero sometido a límites de razonabilidad y a la prohibición de regresividad injustificada en la protección social (especialmente cuando se introducen cambios que afectan a la edad de acceso o al cálculo de las prestaciones). Sobre este trasfondo, los incentivos a la jubilación demorada —ya sea mediante incrementos porcentuales, complementos específicos o mejoras en la compatibilidad entre pensión y trabajo— han de ser

[1] Tortuero Plaza, J. L. "Retos y reformas en materia de pensiones". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 467, 2022, pág. 192: "unto a los impactos del factor demográfico y de la llegada de la generación del baby boom, se hace referencia al factor económico, en el sentido de que el sistema productivo y todas sus derivaciones han sufrido las consecuencias de la gran crisis económico-financiera mundial del 2008, primero, y, sin haber alcanzado una recuperación plena, de la pandemia de la COVID-19, después, y, derivada de los parones productivos –sin imagen en el recuerdo colectivo– causados por la COVID-19, la actual escasez de materias primas y el correspondiente desabastecimiento que impactará en la mayoría de las actividades económicas, con sus importantes consecuencias. Por tanto, el factor económico reflejará los efectos de todas las derivaciones referidas y, junto a ellas, los cambios en el sistema productivo propiciados por la robotización y la inteligencia artificial, en definitiva, por la digitalización de las economías (Hierro Hierro, 2021) que avanza en la conformación de una nueva era (Sánchez-Urán Azaña y Grau Ruiz, 2021, p. 910)".

analizados no solo como técnica de ajuste actuarial, sino como opción de política social que incide en la distribución de riesgos y oportunidades entre generaciones.

De este modo, se parte de la premisa esencial, como decíamos, de que la sostenibilidad de las pensiones no puede quedar reducida a una lógica de contabilidad pública desvinculada de la función de protección social y de la centralidad de la persona trabajadora en el Estado de Bienestar. La experiencia comparada muestra que la introducción de factores de sostenibilidad exige períodos transitorios razonables y una protección reforzada de las expectativas legítimas de las personas cotizantes, especialmente en las franjas de edad más próximas al acceso a la pensión. Así como que la incorporación de incentivos a la prolongación de la vida laboral genera importantes tensiones de legitimidad si no se acompaña de un diseño normativo cuidadoso. En este difícil equilibrio hay que profundizar sobre las condiciones para que la jubilación demorada pueda configurarse como un instrumento de sostenibilidad democráticamente legitimado[2]: claridad y estabilidad mínima de las reglas de acceso; incentivos proporcionales y no discriminatorios entre modalidades de cotización, sectores y trayectorias profesionales; salvaguardias frente a la penalización de situaciones de desempleo, deterioro de la salud o intensificación de la penosidad del trabajo en edades avanzadas; y evaluación empírica de los efectos sobre longevidad activa, calidad del empleo y cohesión social.

El análisis que se propone, por tanto, bajo estas premisas, descansa en una opción metodológica que parte de tres planos claramente diferenciados.

En primer lugar, se reconstruyen los fundamentos jurídicos y constitucionales que amparan la Seguridad Social como derecho subjetivo y servicio público, atendiendo a la línea marcada por la jurisprudencia constitucional en torno al alcance del art. 41 CE. Se presenta, de este modo, un marco teórico que sitúa la jubilación demorada en el diseño de la política de pensiones, economía del envejecimiento y el Derecho Social, destacando la distinta respuesta de los sistemas de reparto y de los esquemas de capitalización parcial ante el riesgo de longevidad y la redistribución intergeneracional.

En segundo lugar, se desarrolla un análisis normativo comparado centrado en el ordenamiento español, que identifica buenas prácticas y riesgos en la configuración jurídica de la jubilación demorada, diferenciando entre incentivos explícitos a la prolongación de la vida laboral, reformas orientadas a elevar la edad efectiva de jubilación y estructuras de jubilación flexible que permiten, en determinados supuestos, la compatibilidad entre pensión y trabajo. En este ámbito, la jurisprudencia social adquiere un papel clave en la delimitación de los derechos de las personas trabajadoras de edad avanzada frente a decisiones empresariales que, de facto, pueden frustrar los objetivos de envejecimiento activo que el legislador declara perseguir.

En tercer lugar, por último, se propone una evaluación metodológica de la jubilación demorada como instrumento de sostenibilidad, que integra criterios cuantitativos —interpolación

[2] Vila Tierno, F. "Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada", *Briefs AEDTSS*, 40, 2023: "En un contexto de reformas vinculadas al Compromiso número 30 del ya famosísimo Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, podemos encontrar una figura a la que nos referimos como jubilación demorada. Justamente, porque como esa denominación indica, lo que se pretende es retrasar la condición de pensionista por situación de vejez y, en consecuencia, disminuir en número de personas beneficiarias de la prestación. No es, sin embargo, un concepto nuevo, pero existe un consenso sobre la necesidad de su reformulación y potenciación.
Recuérdese, aunque sea por un instante, que aquel compromiso tiene por objeto la Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo y este ya preveía entre sus últimas Recomendaciones, concretamente la número 12, que era "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".

intergeneracional, elasticidad de costes, efectos redistributivos— y cualitativos —impacto sobre la seguridad económica y la calidad del empleo, preservación de expectativas legítimas, adecuación de las salvaguardias frente al debilitamiento de la capacidad laboral con la edad—, en diálogo con los estándares de justicia social propios del Estado social.

El objetivo último es evaluar el lugar que la jubilación demorada debe ocupar en el diseño de las políticas de Seguridad Social: si ha de ser un eje estructural explícito de la reforma de las pensiones o, por el contrario, un instrumento complementario condicionado a la preservación de la suficiencia y universalidad de la protección de la vejez. En todo caso, la coherencia entre derechos fundamentales, incentivos laborales y sostenibilidad fiscal exige un marco jurídico que combine claridad normativa, salvaguardas robustas y mecanismos de revisión progresiva que permitan ajustar, con transparencia y participación, la regulación a la evolución demográfica y económica.

No se pretende, en este sentido, hacer un estudio de la regulación formal de esta institución, sino su funcionamiento como medida en un contexto de reformas que tratan de garantizar la sostenibilidad del Sistema y, cuál es el análisis que debe hacer el legislador para su regulación, atendiendo a los parámetros constitucionales que condicionan su ordenación.

1.2. Estado social, art. 41 CE y protección de la vejez

Atendiendo a los parámetros que se han adelantado en el apartado introductorio, podemos afirmar que el análisis de la jubilación demorada en el ordenamiento español debe apoyarse, en primer término, en la configuración constitucional de la Seguridad Social como pilar e institución estructural del Estado social y democrático de Derecho. La Constitución Española no se limita, en este aspecto, a mencionar la existencia de un sistema de pensiones, sino que articula un auténtico mandato de organización y garantía pública de la protección de la vejez a través de los arts. 1.1, 9.2, 41 y 50 CE. Este conjunto de preceptos conforma, de este modo, un bloque normativo de especial relevancia para esta materia[3].

En este contexto, el art. 41 CE ordena a los poderes públicos "mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo". La referencia a la "suficiencia" de las prestaciones desborda el plano puramente cuantitativo y remite a un estándar de protección que ha sido progresivamente concretado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional como un contenido prestacional mínimo, modulable por el legislador, pero no enteramente disponible a su voluntad[4].

La conexión del art. 41 CE con el art. 50 CE refuerza esa lectura. Este último precepto encomienda a los poderes públicos garantizar, mediante pensiones adecuadas y actualizadas, la

[3] *Vid.* de manera extensa: Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. La pensión de jubilación, Laborum, 2022.

[4] Entre otras, la STC 37/1994, de 10 de febrero viene a señalar que "El art. 41 C.E. impone a los poderes públicos la obligación de establecer -o mantener- un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público <cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador> (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.), de tal suerte que ha de ser preservado <en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar> (STC 26/1987, fundamento jurídico 4., y 76/1988, fundamento jurídico 4.).

c) Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (SSTC 65/1987, fundamento jurídico 17, entre otras)".

suficiencia económica de las personas mayores, remitiendo implícitamente a la articulación del sistema contributivo de jubilación como pieza esencial de la protección de la vejez. Se ha señalado, en este punto, que la combinación de ambos preceptos configura un mandato de resultado cualificado: el legislador puede reformar los parámetros de acceso, cálculo y actualización de las pensiones, pero no puede vaciar de contenido la exigencia de suficiencia mediante una reducción estructural de la protección que resulte incompatible con la dignidad de las personas mayores[5].

Sobre este trasfondo, la jubilación demorada se sitúa en el marco de una tensión inherente al modelo constitucional: la que existe entre la garantía de un nivel adecuado de protección y la exigencia de que el sistema siga siendo financieramente viable en un contexto en los que factores exógenos, como el envejecimiento demográfico y la transformación del mercado de trabajo, son utilizados como excusas para plantear la eventual insostenibilidad de aquél.

La experiencia más reciente en el panorama español refleja cómo en las últimas reformas (las grandes reformas desde principios de la década de 2010), el legislador ha optado por una estrategia que combina ajustes paramétricos clásicos —edad legal, periodo de cómputo, coeficientes reductores— con la introducción de medidas que pretenden, mediante incentivos explícitos, la prolongación de la vida laboral[6].

Desde una perspectiva estrictamente constitucional -o volviendo a ella- la cuestión clave no es solo si la jubilación demorada contribuye a la sostenibilidad financiera, sino si lo hace de manera compatible con el diseño de la Seguridad Social como derecho subjetivo perfecto y como instrumento de servicio público. El principio de Estado social exige que las medidas de ajuste no se limiten a introducir dispositivos actuariales en abstracto, sino que se integren en una lógica de protección que atienda a la diversidad de trayectorias laborales, a la desigual distribución de la penosidad del trabajo y a la persistencia de brechas de género y de clase en la carrera contributiva. Nuestros Tribunales han insistido, en otros ámbitos de la protección social, en que las reformas no pueden desconocer el mandato de igualdad[7] ni producir efectos regresivos desproporcionados sobre colectivos especialmente

[5] La STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015 expone que el art. 41 CE establece la obligación de los poderes públicos de proporcionar prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad a través de un sistema de seguridad social adecuado, y el art. 50 CE dispone que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.
En este contexto, la previsión legal de revalorización de las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social no es un simple acto legislativo discrecional, sino que constituye un desarrollo del mandato constitucional de actualización periódica de las pensiones para garantizar su suficiencia económica.
Por ello, el legislador no tiene una libertad plena para suprimir el mecanismo de revalorización periódica de las pensiones ni puede obviar las prescripciones constitucionales que vinculan pensiones adecuadas, su actualización periódica y la suficiencia económica en la tercera edad.
El Tribunal Constitucional interpreta que ambos preceptos configuran un mandato constitucional de suficiencia económica y dignidad en la tercera edad, que debe inspirar la legislación y las políticas de pensiones. Aunque reconoce cierto margen al legislador para adaptar las revalorizaciones según circunstancias económicas, subraya que no pueden eliminarse de forma arbitraria normas que materializan ese mandato.

[6] *Vid.* en sentido amplio: Monereo Pérez, J.L. "La reforma en materia de pensiones. Análisis general y proyección de futuro", en VV.AA. Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo", Editorial Laborum, 2024, págs. 19 y ss.

[7] Aunque la aplicación de este principio esté sometido a la existencia de excepciones que amparan la diferencia de trato en base a una justificación objetiva y razonable. Así, por ejemplo: STC 205/2011, de 15 de diciembre, que reproduce esta posibilidad dentro de un análisis más extenso (con relación a la incapacidad), de la doctrina sobre el derecho a la igualdad en relación con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (SSTC 103/1984, 197/2003) [FJ 3] y de la doctrina general sobre el principio de igualdad (SSTC 22/1981, 88/2005) [FJ 3].

vulnerables[8]. Esto es, hay que garantizar la suficiencia en todas su extensión y la confianza legítima como principio de ordenación de las pensiones públicas[9].

La jubilación demorada presenta, bajo esta perspectiva, un perfil doble.

Por una parte, se ofrece como un mecanismo que permite reforzar la suficiencia o la adecuación de la pensión individual —mediante incrementos porcentuales o complementos específicos— al tiempo que reduce, en el corto plazo, la presión sobre el gasto público y sobre las nuevas generaciones de cotizantes.

Por otra parte, su diseño puede operar, de facto, como un filtro que diferencia entre quienes pueden prolongar su actividad en condiciones razonables (empleos menos penosos, trayectorias estables) y quienes, por razones de género, salud, sector, tipo de contrato o situación de desempleo, tienen una capacidad más limitada para beneficiarse de esos incentivos. Esta ambivalencia ha sido destacada cuando se analiza la jubilación demorada como una institución que no puede valorarse únicamente en términos de eficiencia económica, sino también de justicia distributiva y cohesión social[10].

La perspectiva constitucional reclama, por tanto, una lectura de la jubilación demorada que vaya más allá del discurso de la sostenibilidad. La prolongación de la vida laboral no puede presentarse como una exigencia abstracta e indiferenciada dirigida al conjunto de la población trabajadora, sino como una opción regulada que debe articularse conforme a los principios de suficiencia, adecuación, igualdad y dignidad. Ello exige, entre otras cosas, que los incentivos asociados a la jubilación demorada se diseñen de forma transparente y comprensible; que las reglas de acceso y cálculo se mantengan suficientemente estables para permitir una planificación razonable de las trayectorias de retiro; y que se prevean salvaguardas para quienes, por condicionantes ajenos a su voluntad, no puedan beneficiarse de la prolongación de la vida laboral[11].

Finalmente, el reiterado enfoque constitucional permite situar, desde un principio, el debate sobre la jubilación demorada en su contexto adecuado: no como un mero instrumento tecnocrático de ajuste del gasto, sino como una institución llamada a reconfigurar la relación entre tiempo de trabajo, protección social y envejecimiento en una sociedad que se proclama social y democrática de Derecho.

La pregunta no es solo si esta institución permite un ajuste adecuado de las cuentas públicas, sino, como hemos insistido, si lo hace respetando el núcleo de suficiencia y adecuación de las pensiones, la igualdad en el acceso a la protección y la necesidad de garantizar una vejez digna para quienes han contribuido al sistema durante su vida activa.

Desde esta perspectiva se justifica una profundización de su encaje en el marco constitucional, condicionando, de este modo, su configuración legal concreta, su tratamiento doctrinal y jurisprudencial y su impacto sobre la sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

---

[8] *V.gr.* la STS 151/2025, de 26 de febrero, respecto al complemento de maternidad por contribución demográfica resuelve que "no hay argumentos para aplicar retroactivamente la nueva redacción del artículo 60 LGSS, tras la entrada en vigor del RDL 3/2021, de 2 de febrero, que regula el complemento para la reducción de la brecha de género sin excluir la jubilación anticipada voluntaria, por cuanto esa norma no contiene ninguna previsión específica de la que pudiere derivarse la posibilidad de aplicarla a prestaciones causadas con anterioridad a su vigencia".

[9] Molina Navarrete, C. "La tutela de confianza legítima como principio de ordenación jurídica de las pensiones públicas: a propósito del nuevo apartado 3 del art. 45 del TRLGSS", Pensiones sociales. Problemas y alternativas: IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 1, 1999, págs. 283 y ss.

[10] En este sentido: López Pérez, J.I. "Jubilación demorada" en VV.AA. Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo", Editorial Laborum, 2024, págs. 213 y ss.

[11] *Vid. v.gr.* sobre seguridad jurídica: STS 2835/2025, de 28 de mayo.

1.3. Equidad intergeneracional, suficiencia y sostenibilidad financiera

El análisis de la jubilación demorada solo tiene pleno sentido, en nuestra opinión, si se plantea en un contexto de equilibrio entre equidad intergeneracional, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones.

En este orden, como es sabido, los sistemas de reparto descansan en un pacto implícito entre generaciones, que se actualiza en cada ciclo de reformas y que se ve sometido a tensiones crecientes en contextos de envejecimiento demográfico, baja natalidad y mercados de trabajo fragmentados[12].

En cualquier caso, la equidad intergeneracional no aparece referenciada de forma expresa desde el plano constitucional, pero se desprende de la combinación de los mandatos de suficiencia (arts. 41 y 50 CE), estabilidad financiera del sistema y respeto a la igualdad y a la confianza legítima. La idea de que las generaciones activas financian las pensiones de las generaciones retiradas a cambio de la expectativa de recibir en el futuro una protección equivalente en términos de suficiencia y seguridad jurídica constituye el núcleo del "compromiso intergeneracional" que legitima el sistema de reparto. La jubilación demorada incide directamente en este equilibrio: al incentivar la prolongación de la vida laboral, desplaza parte del ajuste hacia la generación que se encuentra próxima a la edad de retiro, al tiempo que busca aliviar la carga contributiva de las generaciones más jóvenes y reducir el crecimiento del gasto en pensiones[13].

Ahora bien, hay que precisar que para que una medida como la jubilación demorada pueda presentarse como un instrumento de equidad intergeneracional, depende de cómo se articule su relación con la suficiencia de las prestaciones. Y la suficiencia no es solo una cuestión de cuantía nominal, sino de capacidad real de la pensión para asegurar una vejez digna en un determinado contexto socioeconómico[14]. Si los incentivos a retrasar la jubilación se diseñan como meras "compensaciones" por un endurecimiento general de las condiciones de acceso o por una reducción estructural de las pensiones iniciales, existe el riesgo de que la jubilación demorada funcione más como un mecanismo de corrección individual de una pérdida de suficiencia generalizada que como una opción libremente elegida de prolongación de la vida laboral.

La sostenibilidad financiera, a su vez, no puede concebirse como un objetivo autónomo desligado de los principios materiales del sistema. La sostenibilidad, cuando se formula en términos puramente contables, corre el riesgo de convertirse en un criterio tan abierto que legitime cualquier restricción del gasto en pensiones sin un examen suficiente de sus consecuencias distributivas y sin garantizar la suficiencia. Frente a esta visión, se insiste en la necesidad de entender la sostenibilidad como sostenibilidad socialmente aceptable, esto es, compatible con un nivel de protección que preserve la cohesión social y evite la generación de bolsas de pobreza en la vejez[15]. La jubilación demorada se presenta, en este contexto, como un instrumento que no se enfrenta a la suficiencia: en lugar de implementar recortes a las pensiones, invita a prolongar la vida laboral a cambio de mejoras en la prestación. Sin embargo, ese carácter amable con el rasgo de suficiencia es solo aparente si las

[12] Maldonado Molina, J.A., "La pensión de jubilación tras las últimas reformas», Revista Digital CEMCI, núm. 62, 2024, págs.1-68.

[13] *Vid.* Vila Tierno, F. Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza? Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, (33), mayo, 2025, págs. 1-25. https://doi.org/10.25115/ridj.vi33.10440.

[14] *Vid.* Maldonado Molina, J.A, "La protección de las personas mayores en la sociedad 5.0", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, núm. 6, 2024, número extraordinario, págs. 207 y ss.

[15] Molina Navarrete, C. y Villar Cañadas, I., "Paz social y nuevo paradigma de reformas del sistema público de pensiones: de la sostenibilidad financiera a la social", *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 15, 2023, págs. 13 y ss; Monereo Pérez, J.L., *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Atelier, Barcelona, 2022.

condiciones reales del mercado de trabajo, las desigualdades en materia de género y la estructura de las carreras contributivas impiden que una parte significativa de la población trabajadora pueda acogerse efectivamente a la jubilación demorada.

La equidad intergeneracional exige, además, atender no solo a la relación entre generaciones, sino también a la distribución de riesgos dentro de cada cohorte. Una regulación que favorezca la jubilación demorada y permita que acumule las ventajas en los colectivos con carreras largas y estables, con menor penosidad y mejor salud laboral, puede agravar las desigualdades intrageneracionales, generando un grupo de pensionistas "premium" que han podido prolongar su actividad en condiciones favorables. Frente a este colectivo, habría otro grupo que accedería a la jubilación ordinaria o anticipada desde situaciones de desempleo, precariedad o deterioro de la salud. Desde el enfoque del Derecho Social, esta dimensión intrageneracional no puede ser ignorada: la equidad intergeneracional no se logra sacrificando a los sectores más débiles de una misma generación en beneficio de una media estadística supuestamente equilibrada[16].

En este escenario, el papel de la jubilación demorada debe evaluarse a la luz de tres cuestiones:

— quién puede acceder a ella,

— en qué condiciones y

— con qué efectos sobre el conjunto del sistema.

La primera pregunta remite a la estructura del mercado de trabajo. Como ya hemos adelantado, trayectorias discontinuas, períodos de desempleo, trabajo a tiempo parcial involuntario o sectores de alta penosidad limitan de hecho la capacidad de muchas personas para trabajar más allá de la edad ordinaria de jubilación.

La segunda cuestión se refiere al diseño de los incentivos: incrementos porcentuales, complementos en forma de pago único o mejoras en la compatibilidad pensióntrabajo, cuya intensidad y estructura pueden favorecer u obstaculizar la utilización de la jubilación demorada según el perfil profesional.

La tercera interrogación apunta a los efectos macro: cuánto contribuye realmente la jubilación demorada a reducir el gasto en pensiones, cómo se distribuyen los beneficios fiscales y qué impacto tiene sobre la tasa de sustitución y la desigualdad en la vejez[17].

Volviendo a la óptica constitucional, estas cuestiones convergen en una idea central: la jubilación demorada no puede convertirse en un instrumento que suponga trasladar riesgos propios del sistema al posible beneficiario sin un diseño normativo que preserve el núcleo de suficiencia y de igualdad. El principio de Estado social y la garantía del Estado del Bienestar, exige que las reformas que apelan a la equidad intergeneracional se sometan a un escrutinio reforzado de transparencia y

[16] *Vid.* sobre esta materia: Tortuero Plaza, J.L., "La fotografía de la vida activa/pensionable después de la edad de jubilación. La jubilación activa", en VV.AA. *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 Salud y Seguridad Social, Laborum, Murcia, 2022, págs. 265 y ss.

[17] Coile, C., Milligan, K., Wise, D. "Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages", *Social Security Programs and Retirement around the World: Working Longer*, University of Chicago Press, https://www.nber.org/system/files/chapters/c14040/c14040.pdf; Coile, C., Gruber, J. "Future Social Security Entitlements and the Retirement Decision", Review of Economics and Statistics, The MIT Press, Vol. 89, No. 2, 2007, págs. 234-246.

de justificación pública en el que se determine quién gana, quién pierde, en qué medida y por qué razones. La equidad entre generaciones no se logra, en este sentido, únicamente prolongando la vida laboral, sino asegurando que cada generación recibe, en promedio, en un sistema fundamentalmente contributivo, un nivel de protección coherente con sus aportaciones y con las condiciones económicas en las que desarrolló su trabajo[18].

En definitiva, la jubilación demorada debe ser evaluada como una institución situada en el punto de encuentro entre suficiencia y sostenibilidad. Que favorezca la segunda, pero sin descuidar la primera. Y que lo haga de un modo generalizado, no limitado a un colectivo privilegiado. En los mismos términos en los que debe vincularse al concepto de adecuación. Si se configura como una opción verdaderamente voluntaria, apoyada en incentivos transparentes y accesible de forma no discriminatoria a las distintas categorías de trabajadores, puede contribuir a recomponer el pacto intergeneracional sin erosionar la función protectora del sistema. Si, por el contrario, se utiliza para compensar recortes generalizados o para desplazar el peso del ajuste sobre quienes ya se encuentran en etapas avanzadas de su vida laboral, corre el riesgo de convertirse en un factor de tensión adicional, tanto entre generaciones como dentro de cada cohorte.

Veamos cómo se sustancia todo ello.

2. LÍMITES CONSTITUCIONALES ESPECÍFICOS Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA JUBILACIÓN DEMORADA

En términos generales resulta necesario delimitar el alcance del control jurisdiccional en relación con la jubilación demorada. El Tribunal Constitucional ha reiterado que su función no consiste en sustituir al legislador en la elección de un determinado modelo de política social, sino en verificar que dicho modelo respeta los límites constitucionales que encuadran la libertad de configuración normativa.

En consecuencia, el control de constitucionalidad de la jubilación demorada se articula a través de un juicio externo de razonabilidad, que atiende a la coherencia interna de la norma, a la adecuación de los medios empleados a los fines perseguidos y a la ausencia de arbitrariedad o discriminación injustificada. Solo cuando la regulación excede manifiestamente estos límites puede apreciarse una vulneración constitucional.

Analicemos, en consecuencia, cuales son aquellos límites.

2.1. El principio de suficiencia de las prestaciones y la prohibición de regresividad encubierta

El primer límite constitucional específico al diseño normativo de la jubilación demorada se encuentra en el principio de suficiencia de las prestaciones, implícito en el artículo 41 CE. Si bien el Tribunal Constitucional ha reiterado que dicho precepto no consagra un derecho subjetivo a una

[18] *Vid.* Perán Quesada, S. "La garantía de no discriminación por razón de edad en el marco de la protección social adecuada", *Revista de derecho de la seguridad social*. Laborum, Nº. Extra 7, 2024 (Ejemplar dedicado a: Retos para Garantizar la Protección Social Adecuada y Suficiente. El Prisma de la Sostenibilidad Económica de los Sistemas de Seguridad Social desde el Derecho Comparado), págs. 117-135.

prestación de cuantía determinada[19], sí exige que el sistema garantice un nivel suficiente de protección ante situaciones de necesidad, entre las que se encuentra la vejez[20].

Desde esta perspectiva, la jubilación demorada no puede configurarse de tal modo que los incentivos por retraso operen, en la práctica, como un mecanismo de regresividad indirecta del nivel de protección ordinaria. El riesgo aparece cuando la estructura de incentivos hace económicamente menos viable el acceso a la jubilación en la edad legal ordinaria, empujando a los trabajadores a prolongar su vida laboral para evitar una pérdida significativa de ingresos futuros.

Este tipo de regresividad encubierta podría vulnerar el mandato de suficiencia si la jubilación ordinaria deja de cumplir adecuadamente su función protectora[21]. En tales supuestos, el control de constitucionalidad debe atender no solo al diseño formal de la norma, sino a sus efectos reales sobre la posición económica del pensionista en sentido genérico, esto es, también al que no utiliza el mecanismo de la jubilación demorada, de manera que se analice si su situación financiera cuando se accede a la pensión a la edad ordinaria cumple los presupuestos de adecuación y suficiencia, o sí, en la práctica, ello solo se consigue mediante el retraso de la jubilación por esta fórmula. En tal sentido, el carácter voluntario real de la jubilación demorada desaparece, siendo meramente formal, en tanto que adquiere un grado de necesariedad que desdibujaría la función de esta figura, poniendo en peligro el propio concepto de suficiencia de manera indirecta.

2.2. Igualdad material y diferenciación legítima entre colectivos

Un segundo límite constitucional relevante se proyecta desde el principio de igualdad material, que adquiere una dimensión especialmente intensa en el ámbito de la Seguridad Social. En este sentido, el artículo 14 CE actúa como límite material al margen de configuración legislativa.

Aunque no existe hasta el momento un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional sobre el complemento por jubilación demorada, su doctrina general resulta plenamente aplicable. Y así, ha afirmado que la igualdad no exige un tratamiento uniforme de situaciones desiguales, sino que impone al legislador la obligación de introducir diferencias normativas cuando concurren

[19] STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 2 y 4: "El art. 10.1 de la Constitución reconoce la dignidad de la persona, base del orden político y de la paz social, así como el libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, dicha configuración constitucional de la dignidad humana no puede servir de fundamento autónomo para declarar, con carácter general, un derecho subjetivo a percibir determinadas prestaciones del sistema de la Seguridad Social cuando carece de cobertura legal específica.
El deber constitucional de respeto a la dignidad de la persona, por sí solo, no puede justificar la concesión de pensión de viudedad en ausencia de los requisitos legalmente exigidos."
Se pone en contexto la función del art. 10 CE frente a prestaciones concretas del sistema de Seguridad Social, marcando la diferencia entre dignidad constitucional y derecho subjetivo cuando no hay cobertura legal específica.
"El régimen público de Seguridad Social ha de atender en su conjunto a situaciones de necesidad (art. 41 de la Constitución), debiendo asegurar un mínimo de rentas que ampare al ciudadano frente a las vicisitudes derivadas de las contingencias previstas en el sistema. Ello es coherente con la finalidad constitucional de garantizar la suficiencia económica en la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (art. 50 CE).
La estructura y finalidad del sistema de la Seguridad Social no debe quedar desprotegida por el régimen público de Seguridad Social (arts. 41 y 50 de la Constitución). Sin embargo, de la simple referencia a las situaciones de necesidad y a la suficiencia de la protección social, no puede inferirse la existencia automática de una prestación concreta si no está prevista normativamente".
El Tribunal articula constitucionalmente cómo el art. 41 CE exige un sistema público de Seguridad Social que atienda situaciones de necesidad y garantice un mínimo de rentas, el art. 50 CE vincula pensiones adecuadas y actualizadas con la suficiencia económica en la tercera edad, pero el TC también recuerda que esa exigencia constitucional no crea automáticamente prestaciones concretas si no están recogidas en la ley.

[20] STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17.

[21] STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3; STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4.

circunstancias objetivamente distintas[22]. A mayor abundamiento, en materia de Seguridad Social, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el legislador puede establecer diferencias de trato, siempre que estas respondan a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad perseguida[23]. En este sentido, la jubilación demorada no puede configurarse como un modelo uniforme que ignore la diversidad de trayectorias laborales y condiciones de trabajo.

Uno de los aspectos más sensibles del diseño institucional de la jubilación demorada radica en la necesidad de incorporar salvaguardias específicas para aquellas personas trabajadoras que, por razones estructurales o personales, no se encuentran en condiciones reales de prolongar su vida laboral. Entre estas circunstancias destacan el desempleo en edades avanzadas, el género, la penosidad o peligrosidad del trabajo desempeñado y el deterioro de la salud[24].

Por tanto, el respeto a este principio obliga a valorar críticamente el impacto diferenciado de los incentivos sobre colectivos con trayectorias laborales heterogéneas. La posibilidad real de retrasar la jubilación se encuentra condicionada por factores como el nivel salarial, la estabilidad del empleo, la naturaleza del trabajo desempeñado o el estado de salud del trabajador en edades avanzadas.

La normativa vigente mantiene, como contrapeso a los incentivos por demora, regímenes específicos de jubilación anticipada vinculados a situaciones de desempleo involuntario o a actividades especialmente penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres. Estas excepciones actúan como mecanismos correctores que preservan la función protectora del sistema y evitan que la prolongación de la vida laboral se convierta en una exigencia irrazonable[25].

En este contexto, la regulación de la jubilación demorada debe evitar introducir desigualdades injustificadas entre colectivos comparables, especialmente cuando los incentivos económicos favorecen de manera desproporcionada a quienes disponen de carreras de cotización largas y bases elevadas, en detrimento de otros perfiles contributivos.

Si los incentivos a la jubilación demorada, por el contrario, generan ese efecto, esto es, que benefician de forma predominante a quienes han disfrutado de carreras largas y estables, mientras que otros colectivos quedan excluidos de facto de dicha opción, el legislador debe articular mecanismos correctores que eviten un efecto selectivo incompatible con el principio de igualdad.

Asimismo, el deterioro de la salud y la pérdida de capacidad laboral constituyen límites materiales a cualquier política de envejecimiento activo. La articulación entre la jubilación demorada y otras prestaciones del sistema, como la incapacidad permanente, debe garantizar que la opción por retrasar la jubilación no implique un sacrificio desproporcionado de la salud del trabajador ni un desplazamiento indebido del riesgo hacia el individuo.

En este punto, el control constitucional se debe de centrar en verificar la razonabilidad y proporcionalidad de la diferenciación normativa evitando cualquier situación discriminatoria.

[22] En particular, la STC 91/2019, de 3 de julio (FJ 4) declaró inconstitucional un sistema de cálculo de pensiones que generaba una discriminación indirecta por razón de sexo, recordando que las diferencias normativas en el acceso o cuantía de las prestaciones deben superar un juicio estricto de razonabilidad.

[23] STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 6.

[24] *Vid.* respecto al género, *v.gr.* López Cumbre, L., "La discriminación por razón de edad en la jubilación forzosa: el caso Palacios de la Villa", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, Nº. 102, 2013, págs. 319 y ss.; Ramírez Bandera, C. "Pensiones y brecha de género: el ocaso de un modelo de cuidados femenino" en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*, Editorial Laborum, 2024, págs. 367 y ss.

[25] Arts. 206 y 207 LGSS; STC 65/1987, de 21 de mayo.

Y, en síntesis, desde una perspectiva constitucional, estas salvaguardias resultan imprescindibles para mantener el equilibrio entre sostenibilidad financiera y suficiencia protectora, evitando que la jubilación demorada opere como un mecanismo selectivo que beneficie únicamente a quienes disfrutan de mejores condiciones laborales y de salud.

2.3. Seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y control de razonabilidad, previsibilidad normativa y protección de la confianza legítima

Otro de los límites esenciales al margen de configuración del legislador es el principio de seguridad jurídica, íntimamente ligado a la protección de la confianza legítima. El principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 CE, actúa como un límite transversal al margen de configuración del legislador en materia de jubilación demorada. La reiteración de reformas normativas en plazos breves y con efectos inmediatos sobre decisiones vitales de gran trascendencia económica exige un especial cuidado en la preservación de la previsibilidad del sistema.

El Tribunal Constitucional ha admitido que el legislador puede modificar el régimen jurídico de las pensiones, incluso con efectos desfavorables, siempre que dichas modificaciones no resulten imprevisibles ni frustren de manera irrazonable expectativas legítimamente fundadas[26], especialmente en sujetos próximos a la jubilación. De este modo, puede afirmarse, de manera taxativa, que el legislador puede alterar el sistema de pensiones, pero debe hacerlo respetando un mínimo de previsibilidad y proporcionalidad.

Esta doctrina cobra especial relevancia en el caso de la jubilación demorada, dado que las decisiones de prolongar o no la vida laboral se pueden adoptar con varios años de antelación y sobre la base de un marco normativo determinado, e inciden directamente en decisiones vitales de gran trascendencia personal y económica.

Desde esta perspectiva, el legislador debe extremar las cautelas cuando introduce cambios en los incentivos por demora, garantizando períodos transitorios adecuados y evitando alteraciones abruptas que comprometan la confianza legítima de los trabajadores próximos a la jubilación.

El artículo 9.3 CE, además, impone al legislador la prohibición de arbitrariedad, que en el ámbito de la Seguridad Social se traduce en la exigencia de que las reformas normativas estén razonablemente justificadas y sean coherentes con los fines constitucionales del sistema. El Tribunal Constitucional ha precisado que este control no implica sustituir al legislador en su juicio de oportunidad, pero sí verificar que la medida adoptada no resulte irrazonable o desproporcionada[27].

En relación con esta figura, el control de razonabilidad cobra especial relevancia cuando los incentivos diseñados operan, en la práctica, como hemos advertido, como un mecanismo indirecto de penalización del acceso a la jubilación ordinaria. Ello puede traducirse en el riesgo de que la jubilación demorada deje de ser una opción voluntaria para convertirse en una opción económicamente forzada, especialmente para determinados colectivos.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la jubilación demorada representa una manifestación legítima del margen de configuración del legislador en materia de Seguridad Social y responde a objetivos constitucionalmente relevantes, como la sostenibilidad financiera del sistema y la promoción del envejecimiento activo. Sin embargo, dicho margen no es ilimitado. El diseño normativo de la jubilación demorada debe respetar los principios de igualdad, interdicción de la arbitrariedad,

[26] STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13; STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 8.
[27] STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 7.

seguridad jurídica y suficiencia protectora, que operan como auténticos límites constitucionales. La constitucionalidad de las medidas adoptadas dependerá, en última instancia, de su capacidad para mantener un equilibrio razonable entre los intereses financieros del sistema y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores en el tránsito hacia la jubilación.

3. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA JUBILACIÓN COMO INSTITUCIÓN DE CONFIGURACIÓN LEGAL

El derecho a la Seguridad Social reconocido en el artículo 41 CE, como se ha reconocido de manera reiterada, se caracteriza por su formulación abierta, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a calificarlo reiteradamente como un derecho de configuración legal, cuyo contenido concreto corresponde determinar al legislador ordinario[28]. Esta configuración normativa alcanza de manera directa a la pensión de jubilación, tanto en lo relativo a la edad de acceso como a los requisitos exigidos y a los efectos derivados de la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria.

La jubilación demorada se inscribe, así, en el núcleo de la libertad de configuración legislativa, al permitir al legislador incentivar el retraso voluntario del acceso a la pensión mediante mejoras económicas posteriores. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, y hemos adelantado, la Constitución no consagra un derecho a jubilarse a una edad determinada ni impone un modelo cerrado de jubilación, sino que remite su regulación a la ley, siempre que se respeten los principios constitucionales que informan el sistema de Seguridad Social.

3.1. La regulación legal de la jubilación demorada

En este contexto, la regulación de la jubilación en el ordenamiento español ha experimentado, desde comienzos de la década pasada, un proceso continuo de reformas orientadas a retrasar la edad efectiva de acceso a la pensión y a reforzar la sostenibilidad financiera del sistema. Este proceso se inicia de manera sistemática con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que introdujo un calendario progresivo de elevación de la edad legal de jubilación y reforzó la vinculación entre cotización y cuantía de la pensión.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, profundizó en esta orientación al restringir el acceso a la jubilación anticipada y fomentar explícitamente la prolongación voluntaria de la vida laboral. No obstante, es a partir del Acuerdo Social y Económico de 2021 y su plasmación normativa en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, cuando la jubilación demorada adquiere un protagonismo central como instrumento de política pública, desplazando progresivamente el énfasis desde las penalizaciones por jubilación anticipada hacia los incentivos positivos por demora[29].

Este cambio de enfoque responde, además, a las recomendaciones formuladas en el marco del Pacto de Toledo, especialmente en sus recomendaciones 12.ª y 13.ª, que abogan por aproximar la edad efectiva de jubilación a la edad legal y por promover el envejecimiento activo. La reforma se completa con desarrollos reglamentarios posteriores y con ajustes introducidos en 2023 y 2024, que refuerzan

[28] Comisión Europea, Adequacy and Sustainability of Pensions, informes periódicos.

[29] Aunque, como se ha señalado, "Aunque, conviene tener bien en cuenta esta cuestión, bien sabido es que la reforma operada a través de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, afectó de forma notable (aunque más equitativa finalmente de lo anunciado, sobre todo si la anticipación no lo es por el máximo legalmente posible) sobre la penalización que supone los coeficientes reductores de la jubilación anticipada", Molina Navarrete, C. "Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión de entornos de sostenibilidad" en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024, págs. 323.

la flexibilidad y el atractivo económico de la jubilación demorada, en coherencia con los objetivos de sostenibilidad y suficiencia del sistema.

De este modo, la vigente regulación de la jubilación demorada se contiene en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, en la redacción dada por la citada Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de refuerzo de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Este régimen fue desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, que concretó los criterios de cálculo y las condiciones de ejercicio de la opción mixta. Posteriormente, el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, introdujo ajustes relevantes en la compatibilidad entre pensión y trabajo y flexibilizó el régimen de incentivos por demora, permitiendo su devengo por períodos inferiores al año a partir del segundo año completo de retraso. Concretamente, refuerza la lógica incentivadora al declarar la compatibilidad del complemento por demora con la jubilación activa (art. 214 LGSS), con el matiz de que mientras se mantenga la jubilación activa no se generan incrementos adicionales del complemento, de una parte y, de otra, que a partir del segundo año completo de demora, se reconoce un porcentaje adicional del 2% cuando exista una demora adicional igual o superior a seis meses (no es necesario esperar ya a otro año completo para devengar incentivo).

Dicha ordenación establece que el acceso a la pensión de jubilación una vez cumplida la edad legal ordinaria y acreditados los requisitos de cotización da derecho a un complemento económico por demora, a quienes deciden retrasar voluntariamente el acceso a la pensión.

De este modo, puede observarse que "la prolongación de la vida activa viene siendo una constante de las reformas que, en los últimos cinco años, afectan, con mayor o menor intensidad, a la pensión de jubilación. Una de las vías empleadas para la consecución de este objetivo es la denominada jubilación demorada cuya regulación se encuentra en el art. 210.2 LGSS, definiéndola como el acceso a la pensión de jubilación a una edad superior a la ordinaria o estándar y previendo, como incentivo de la misma, el reconocimiento de un determinado complemento económico, siempre obviamente que la persona interesada reúna el periodo mínimo de cotización de 15 años, de los cuales al menos 2 años deben estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho (art. 205.1 b) LGSS)"[30]. De manera concreta, identificamos una institución que se caracteriza por los siguientes rasgos identificativos:

— "Voluntario. Se trata de una petición de carácter rogado y exclusiva del trabajador.

— Incentivador. Pretende servir de dádiva o premio para aquellos que la soliciten.

— Económico. Su reconocimiento se reduce a un complemento en la cuantía de la pensión de jubilación correspondiente

— Personalísimo. Su solicitud y consecución procede sólo por y para la persona trabajadora.

— De resultado. El reconocimiento de dicho complemento exige haber postergado la jubilación del trabajador a una edad superior a sesenta y siete años de edad, o sesenta y cinco años cuando se acrediten treinta y ocho años y seis meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias.

[30] Barcelón Cobedo, S. "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial", *Revista Justicia & Trabajo*, n.º 6, junio 2025, pág. 220.

— Accesorio. Se trata de un complemento añadido y adicional a la pensión ordinaria de jubilación"[31].

La singularidad del modelo vigente radica en la diversificación de los incentivos, que pueden materializarse en tres modalidades:

a) un incremento porcentual de la cuantía de la pensión,

b) una cantidad a tanto alzado por cada año completo de demora, o

c) una modalidad mixta que combine ambas opciones.

De nuevo desde una perspectiva constitucional, esta configuración normativa se sitúa dentro del margen de configuración del legislador -orientado a fomentar el envejecimiento activo y el retraso de la edad efectiva para acceder a la pensión de jubilación como fórmula para reforzar la sostenibilidad financiera del sistema- reconocido por el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 41 CE. No obstante, como ha señalado la doctrina, el diseño de estos incentivos debe evitar que la jubilación demorada deje de ser una opción voluntaria para convertirse en una exigencia económica implícita, especialmente para trabajadores con trayectorias contributivas menos favorables.

3.2. Jubilación demorada, activa, parcial y jubilación flexible: delimitación conceptual

Para entender la función y significado de la jubilación demorada en el contexto de la sostenibilidad, debe distinguirse con claridad de otras figuras próximas que responden a finalidades distintas dentro del sistema de Seguridad Social, aunque todas ellas se inserten en la lógica de prolongación de la vida activa[32]. De este modo, de manera somera puede decirse que:

— La jubilación demorada consiste, como hemos reiterado, en el retraso voluntario del acceso a la pensión una vez cumplida la edad legal ordinaria, con derecho a incentivos económicos posteriores. No existe percepción de pensión mientras se mantiene la actividad laboral.

— La jubilación activa, regulada en el artículo 214 LGSS, permite compatibilizar el percibo de un porcentaje de la pensión con la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia, una vez accedido ya a la jubilación. Se trata, por tanto, de una figura de compatibilidad pensión-trabajo, no de retraso en el acceso a la pensión.

— La jubilación parcial, prevista en el artículo 215 LGSS, combina una reducción de la jornada laboral con el percibo de una parte de la pensión, generalmente vinculada a la celebración simultánea de un contrato de relevo. Su finalidad principal no es retrasar la jubilación, sino facilitar una transición gradual desde la actividad plena hacia el retiro.

— Por último, la jubilación flexible, regulada en el artículo 213 LGSS, permite compatibilizar una pensión ya causada con un trabajo a tiempo parcial, con la correspondiente reducción

[31] Pérez López, J.I. *op. cit.* págs. 227 y 228.

[32] Para un estudio comparativo entre cada una de las figuras puede consultarse el análisis en detalle que se realiza en la monografía general ya citada: VV.AA. Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo", Editorial Laborum, 2024, concretamente los estudios siguientes: López Insua, B.M. "Jubilación anticipada", págs. 153-173; Carril Vázquez, X.M. "Jubilación activa", págs. 175-196; Ordóñez Casado, I. "Jubilación parcial y flexible", págs. 197-211; Pérez López, J.I. "Jubilación demorada", *op. cit.* págs. 213-234.

proporcional de la cuantía de la pensión. Al igual que la jubilación activa, presupone el acceso previo a la pensión y no una demora en su reconocimiento.

La correcta delimitación conceptual entre estas figuras resulta esencial para evitar confusiones interpretativas y para garantizar la coherencia sistemática del modelo de jubilación diseñado por el legislador. Desde esta perspectiva, la jubilación demorada ocupa un espacio propio, caracterizado por su función incentivadora y por su conexión directa, en común con otras figuras, con las políticas de sostenibilidad financiera y envejecimiento activo, pero, a diferencia de ellas, con el matiz sustancial de que mientras que opera el mecanismo diseñado por el legislador, no existe pago de pensión de jubilación. Una pensión que se percibe posteriormente mejorada, lo que es una ventaja para el beneficiario, pero retrasando el acceso a la misma, lo que es un beneficio para el Sistema que ve reducido su tensionamiento, en tanto que equilibra la ratio entre cotizantes y beneficiarios.

Bajo estas premisas actúa el legislador, con la finalidad antes descrita, si bien, en cualquier caso, sometido a las limitaciones que impone el marco constitucional y que condiciona la regulación legal que se ha señalado.

4. DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DE LA JUBILACIÓN DEMORADA

4.1. Herramientas normativas: edades flexibles, incentivos y penalizaciones

A la luz de lo analizado en los epígrafes previos, puede deducirse que el diseño institucional de la jubilación demorada en el ordenamiento español se apoya en un conjunto de herramientas normativas orientadas a flexibilizar el tránsito entre actividad y jubilación, evitando modelos rígidos basados exclusivamente en edades legales cerradas. Este enfoque responde tanto a las recomendaciones del Pacto de Toledo como a las orientaciones procedentes del Derecho de la Unión Europea en materia de envejecimiento activo y sostenibilidad de los sistemas de pensiones[33].

La principal herramienta es la configuración flexible de la edad de jubilación, que, sin eliminar la referencia a una edad legal ordinaria, permite modular el momento efectivo de acceso a la pensión mediante incentivos económicos por demora y penalizaciones por anticipación. A diferencia de modelos basados en sanciones intensas, el legislador español ha optado progresivamente por un sistema de penalizaciones moderadas para la jubilación anticipada y de incentivos positivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral, reforzando la idea de elección individual dentro de un marco normativo orientado[34].

Recordemos, como ya hemos afirmado que, desde una perspectiva constitucional, esta técnica normativa se inscribe en el margen de configuración del legislador reconocido por el

[33] Comisión Europea. Dirección General de Empleo, Asuntos sociales e Inclusión. 2012. Se pretende que el envejecimiento activo se configure como "una respuesta positiva al cambio demográfico (…) . El envejecimiento activo implica principalmente tres cosas: 1. Si se permite tanto a las mujeres como a los hombres permanecer en su puesto de trabajo más tiempo, superando los obstáculos estructurales (inclusive la falta de apoyo para cuidadores informales) y ofreciendo incentivos adecuados, podríamos ayudar a muchas personas mayores a permanecer activas en el mercado laboral, generando ventajas sistémicas e individuales. 2. Debe facilitarse la ciudadanía activa mediante entornos que canalicen la aportación a la sociedad que pueden realizar los hombres y mujeres mayores. 3. Debe permitirse que hombres y mujeres mantengan un buen estado de salud y vivan de forma independiente conforme vayan envejeciendo, aplicando un enfoque basado en el ciclo de vida para conseguir un envejecimiento saludable, combinado con una vivienda y un entorno local que permita a las personas mayores permanecer en sus hogares el máximo tiempo posible". *Vid.* en https://fundacionpadrinosdelavejez.es/wp-content/uploads/2020/09/PDF-2.21-EA-Ano-europeo-del-envejecimiento-activo.pdf *Vid.* Recomendaciones del Pacto de Toledo, Informe de 2020, recomendaciones 12.ª y 13.ª

[34] Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo; Ley 21/2021, de 28 de diciembre.

Tribunal Constitucional, siempre que no desnaturalice el derecho a la pensión ni imponga cargas desproporcionadas a determinados colectivos. La utilización de incentivos económicos en lugar de restricciones directas permite, en principio, compatibilizar los objetivos de sostenibilidad financiera con el respeto a la libertad individual del trabajador en la toma de decisiones sobre su retiro.

No obstante, como se ha advertido, la frontera entre incentivo y penalización indirecta puede resultar difusa si el diseño normativo provoca, en la práctica, una reducción significativa de la suficiencia de la pensión ordinaria, lo que exigiría un control reforzado desde la óptica del artículo 41 CE.

4.2. Mecanismos de gobernanza: transparencia, participación y evaluación de impacto

La gobernanza de la jubilación demorada no se agota en su regulación normativa, sino que exige la articulación de mecanismos institucionales de seguimiento, transparencia y evaluación, imprescindibles para garantizar su legitimidad social y constitucional. En este sentido, el Pacto de Toledo ha insistido reiteradamente en la necesidad de que las reformas en materia de pensiones se adopten con amplios consensos políticos y sociales, reforzando la participación de los interlocutores sociales en su diseño y aplicación[35].

La transparencia constituye un elemento esencial de esta gobernanza. El diseño de los incentivos a la jubilación demorada exige que los potenciales beneficiarios dispongan de información clara, comprensible y personalizada sobre las consecuencias económicas de retrasar el acceso a la pensión. La ausencia de información suficiente puede vaciar de contenido la voluntariedad de la decisión y afectar negativamente al principio de seguridad jurídica. En este sentido, ya hemos señalado los límites constitucionales que condicionan la regulación de la institución y que exigen la referida seguridad jurídica, pero también la interdicción de la arbitrariedad y control de razonabilidad, previsibilidad normativa y protección de la confianza legítima.

Junto a ello, resulta imprescindible la evaluación periódica del impacto de las medidas adoptadas, tanto en términos financieros como sociales[36]. La experiencia comparada y las

[35] Pacto de Toledo, Informe de evaluación y reforma, 2020.

[36] En nuestro país, el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, introduce un nuevo marco de sostenibilidad que sustituye el antiguo esquema del factor de sostenibilidad por un mecanismo de contraste ex ante / revisión periódica, apoyado en una institución independiente (AIReF) y en un patrón europeo común (el Ageing Report o "Informe de Envejecimiento" de la Comisión). Su lógica jurídica es nítida: se positiviza una regla de resultado (gasto medio) y se articula un procedimiento de corrección en caso de desviación, con un cláusula de cierre para evitar el incumplimiento por inacción política. Para ello, la AIReF debe emitir un Informe de Evaluación con periodicidad trienal (desde 2025), aplicando supuestos homogéneos alineados con el Informe de Envejecimiento.
El elemento central del control es un test cuantitativo, cuya variable dependiente es el gasto medio bruto público en pensiones (2022–2050) que proyecta el último Informe de Envejecimiento. La norma fija un umbral base: 15% del PIB, modulable en función del impacto medio anual de las medidas de ingresos (referencia 1,7% PIB).
En términos dogmáticos, esto convierte el Ageing Report en parámetro normativo de verificación (no mero material técnico), porque su resultado pasa a operar como base para activar consecuencias jurídicas. O dicho de otro modo, el Ageing Report deja de ser un mero insumo técnico y pasa a operar como elemento normativamente relevante para activar consecuencias en el ordenamiento.
Ello implica que desde 2025, con carácter trienal, la AIReF emite el Informe de Evaluación aplicando los supuestos macro y demográficos del Ageing Report y calculando el impacto medio anual de las medidas de ingresos.
En el sistema, la AIReF desempeña una función típica de garantía institucional: reduce la discrecionalidad del Gobierno en la "autovaloración" de su reforma, imponiendo metodología y publicidad.
En este sistema verificada una desviación, el RDL 2/2023 prevé un itinerario de corrección (interlocución social, Pacto de Toledo y proyecto de ley en plazo) y, si no se legisla, un incremento automático del MEI hasta corregir la brecha. Esta estructura combina el debate democrático para concretar la medida de ajuste, con un mecanismo automático que evita la ineficacia por bloqueo.

recomendaciones de organismos internacionales, como la Comisión Europea o la OCDE, subrayan la importancia de evaluar si los incentivos a la prolongación de la vida laboral benefician de manera equilibrada a los distintos grupos de trabajadores o si, por el contrario, generan efectos regresivos[37].

En este marco, la gobernanza de la jubilación demorada debe concebirse como un proceso dinámico, en el que el legislador conserve, dentro del sistema de evaluación planificado, la capacidad de ajuste normativo a la luz de los resultados obtenidos, sin menoscabo de la estabilidad y previsibilidad del sistema.

5. VALORACIÓN DE LA JUBILACIÓN DEMORADA COMO INSTRUMENTO DE SOSTENIBILIDAD

La jubilación demorada no constituye, por tanto, únicamente una opción individual de acceso diferido a la pensión, sino un instrumento estructural de política pública orientado a reforzar la sostenibilidad financiera y social del sistema de pensiones. Su valoración exige, por tanto, una evaluación multidimensional, que combine criterios cuantitativos y cualitativos y que atienda a su impacto intergeneracional, redistributivo y democrático.

Desde este enfoque, la suficiencia constitucional de la jubilación demorada no puede analizarse exclusivamente en términos de ahorro financiero, sino en función de su capacidad para integrarse de manera equilibrada en el modelo de Estado social diseñado por la Constitución.

A) Criterios cuantitativos: interrelación intergeneracional, elasticidad de costes y efectos redistributivos

Desde un punto de vista cuantitativo, la jubilación demorada, en los términos ya adelantados, se presenta como un mecanismo destinado a modular el equilibrio financiero del sistema, actuando sobre dos variables esenciales: el aumento de ingresos por cotizaciones derivado de la prolongación de la vida laboral y el diferimiento temporal del gasto en pensiones.

En términos intergeneracionales, la jubilación demorada pretende contribuir a una distribución más equilibrada de cargas y beneficios entre generaciones activas y pasivas, especialmente en un contexto de envejecimiento demográfico y aumento de la esperanza de vida. No obstante, como se ha señalado, estos efectos deben evaluarse con cautela, ya que la prolongación de la vida laboral de las cohortes de mayor edad no siempre se traduce automáticamente en mayores oportunidades de empleo para las generaciones más jóvenes, como tampoco, ciertamente, que los puestos vacantes como consecuencias de las jubilaciones tengan como destinatarios los jóvenes. Sea por el perfil requerido por aquellos, sea por los cambios en los sistemas de producción y la digitalización, sea por otras razones que condicionan el mercado de trabajo.

La cuantificación del balance entre costes y beneficios constituye otro criterio relevante. Los incentivos económicos asociados a la jubilación demorada generan un coste futuro adicional en forma de mayores pensiones, que debe ser comparado con el ahorro inmediato derivado del retraso en el acceso a la prestación. Los informes de evaluación elaborados por organismos internacionales muestran que el impacto neto de estas medidas depende de factores como la duración efectiva de la demora, el perfil salarial de los beneficiarios y el diseño concreto de los incentivos.

[37] Comisión Europea, The 2024 Ageing Report; OCDE, Pensions at a Glance.

Desde la óptica del régimen económico de la Seguridad Social, la jubilación demorada funciona como técnica de incentivo, de manera que pretende alterar el momento de retiro sin imponerlo coercitivamente y, produce, típicamente, los dos efectos mecánicos que hemos reiterado:

— Efecto ingresos: prolongar la vida activa tiende a aumentar cotizaciones (más tiempo en alta).

— Efecto gasto: tiende a reducir años de percepción (se cobra menos tiempo), pero incrementa la pensión futura por el complemento.

No obstante, hay un matiz clave que consiste que el efecto gasto no es unívoco ya que, si el incentivo es muy generoso o si la esperanza de vida posterior es alta, parte del ahorro por menos años como beneficiario se compensa por más cuantía mensual, si se opta por esta fórmula. Por eso, lo relevante es el balance actuarial neto y su distribución entre cohortes. Su eficacia fuerte, esto es, para apreciar sostenibilidad neta se requiere que el aumento de aquellas cotizaciones y la reducción de años de percepción supere el coste derivado del incremento de cuantía por complemento. El balance es, en rigor, por tanto, como hemos afirmado, actuarial y depende de longevidad y perfil salarial[38].

Finalmente, los efectos redistributivos del modelo resultan determinantes. La evidencia empírica sugiere que la jubilación demorada tiende a beneficiar en mayor medida a trabajadores con salarios medios y altos, carreras contributivas estables y mejores condiciones de salud, lo que plantea interrogantes sobre su contribución real a la equidad del sistema[39].

B) Criterios cualitativos: seguridad económica, calidad del empleo y cohesión social

Junto a los indicadores cuantitativos, la evaluación metodológica de la jubilación demorada debe incorporar criterios cualitativos, estrechamente vinculados a la función social del sistema de Seguridad Social. Entre ellos destaca, en primer lugar, la seguridad económica de las personas mayores.

La prolongación de la vida laboral solo puede considerarse legítima si se desarrolla en condiciones que no comprometan la estabilidad económica ni la protección social de la persona trabajadora. La jubilación demorada no puede operar como un sustituto implícito de políticas activas de empleo ni como una respuesta indirecta a la insuficiencia de las pensiones ordinarias. En este

[38] Vila Tierno, F. *op. cit.* "nos enfrentaba a la cuadratura del círculo, en tanto que se plantea incentivar, a cargo del Sistema, a sujetos a los que se quiere demorar su condición de beneficiarios de la pensión de jubilación (¿otro coste?). Lo cierto es que varios son los argumentos que permiten hacer una lectura en un sentido positivo del planteamiento de esta figura (…) Enumerémoslos de manera gráfica:

- De un lado, el gasto en incentivos sería menor que el coste de lo pagado en concepto de pensión por los años que se ha postergado su acceso.
- De otro, porque se reduce el número de años que tal sujeto ostenta la condición de pensionista, sustituyéndolo por su mantenimiento como contribuyente.
- Por último, porque derivado de lo anterior supone un alivio en cuanto a la tasa de cotizantes por pensionistas, teniendo en cuenta, además, que las cantidades por la que ha venido cotizando pueden ser elevadas frente a las de jóvenes de nuevo acceso al mercado de trabajo con un menor nivel salarial.

Como elemento negativo se ha alegado, sin embargo, que puede suponer un retraso en la incorporación al empleo de aquellos jóvenes, impidiendo el relevo generacional (…) desde el Ministerio se han defendido la existencia de números favorables en cuanto a su uso que combinan varios elementos positivos que se suman a los ya comentados: son beneficios que ayudan a una mejor adecuación para las rentas de los mayores que se unen a las ventajas en materia de cotización para las empresas. Siendo así, parece que apunta a ser una medida positiva (…)".

[39] OIT, Older workers and decent work, informes técnicos.

sentido, debe de insistirse en que la suficiencia de la pensión base constituye un presupuesto ineludible de la voluntariedad real de la demora.

En segundo término, resulta imprescindible atender a la calidad del empleo en edades avanzadas. La promoción de la longevidad activa no puede desvincularse de condiciones laborales adecuadas, adaptaciones razonables del puesto de trabajo y políticas eficaces de prevención de riesgos laborales. La ausencia de estas condiciones vacía de contenido el objetivo de envejecimiento activo y puede derivar en una prolongación meramente formal de la vida laboral, incompatible con la protección de la salud[40].

Por último, la cohesión social actúa como criterio transversal de evaluación. Un modelo de jubilación demorada que genere brechas significativas entre quienes pueden y quienes no pueden prolongar su vida laboral corre el riesgo de erosionar la legitimidad social del sistema de pensiones, debilitando su función integradora y solidaria.

En este punto, la jubilación demorada, puesto que, como se ha destacado, no es neutral socialmente:

— Favorece más a quienes pueden prolongar vida activa: carreras estables, ocupaciones menos penosas, mayor salud, mayor salario.

— Puede tener efectos limitados en sectores con salida temprana por desgaste o por expulsión empresarial (despidos, reestructuraciones, etc.).

Por eso, si se evalúa eficacia en sentido constitucional-material (equidad y suficiencia), la jubilación demorada requiere ir acompañada de políticas de empleabilidad para mayores, adaptación de puestos y prevención de riesgos, para no convertirse en un incentivo selectivo y, desde el enfoque constitucional y de acuerdo con los límites que hemos delimitado con carácter previo -vid. supra-, este sesgo redistributivo exige la adopción de mecanismos correctores que preserven el principio de solidaridad. En este sentido, por ejemplo, la compatibilidad con jubilación activa y el rediseño del art. 214 LGSS se justifican también por su potencial incidencia positiva de género (al suavizar requisitos y facilitar accesos).

C) Envejecimiento activo, trayectoria laboral y legitimidad democrática del sistema

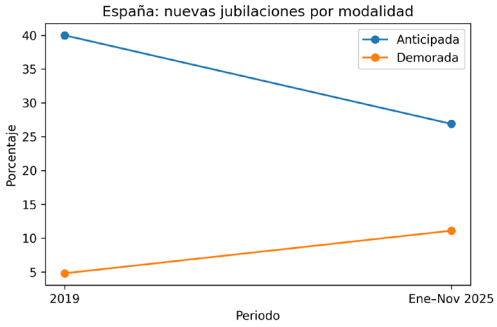
La jubilación demorada se inscribe en un paradigma más amplio de envejecimiento activo, que concibe el envejecimiento no como una fase pasiva, sino como una etapa potencialmente productiva de la vida. Este enfoque, promovido tanto por la Unión Europea como por organismos internacionales, enfatiza la contribución continuada de las personas mayores al mercado de trabajo y a la sociedad en su conjunto[41].

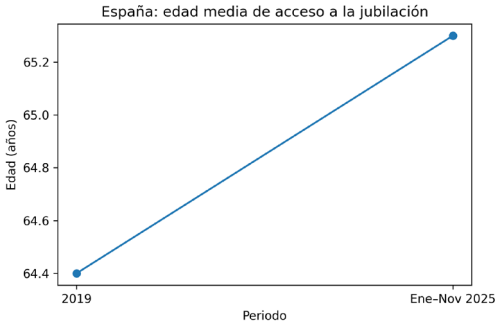
De hecho, los resultados demuestran que hay evidentes indicios de cambio en patrones de retiro (menos jubilaciones anticipadas, algo más de decisiones de demora), aunque con una tendencia todavía no muy significativa en términos cuantitativos:

[40] Comisión Europea, Green Paper on Ageing; Consejo de la Unión Europea, Conclusiones sobre envejecimiento activo.

[41] OCDE, Pensions at a Glance, última edición (https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en.html); Comisión Europea, The 2024 Ageing Report (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

Periodo	Jubilación anticipada (%)	Jubilación demorada (%)	Edad media de acceso (años)
2019	40.0	4.8	64.4
Ene–Nov 2025	26.9	11.1	65.3





Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. Datos 2019 y enero–noviembre 2025.

El dato oficial, según se observa, apunta a un desplazamiento de comportamiento en el que se reduce el anticipo del retiro frente al crecimiento de la demora a través del diseño que combina penalización del anticipo e incentivo del retraso. Pero, jurídicamente, la eficacia debe medirse en horizonte plurianual y con control de composición (sector, género, carreras largas vs. cortas).

Jurídicamente, esto es transcendente, en tanto que la eficacia de la norma no se mide solo por su coherencia interna, sino por su capacidad de desplazar conductas en un entorno donde pesan elementos externos a la única voluntad del trabajador: condiciones empresariales (gestión de plantillas), salud laboral, desempleo sénior y negociación colectiva.

La reforma del RDL 11/2024, a estos efectos, puede mejorar la reiterada eficacia de la norma y el rendimiento del incentivo, a través de la modificación de dos puntos -ya analizados- que, en términos de análisis de políticas públicas, suelen ser determinantes. De una parte, la posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión (jubilación activa) sin perder el premio por demora. La decisión deja de ser binaria (trabajo o pensión) y pasa a ser transicional, más realista con trayectorias laborales actuales. De otra, el devengo semestral (2% por seis meses) reduce la fricción del incentivo anual y hace más probable que perfiles con incertidumbre (salud, cuidados, empresa) puedan aspirar a parte del complemento, aunque no alcancen años adicionales. En clave de Derecho de la Seguridad Social, ello supone un refinamiento de la técnica de manera que se aproxima a una lógica de proporcionalidad temporal del beneficio. Reduce un fallo típico del diseño: la decisión "todo o nada" (trabajar o jubilarse). Al permitir tránsito, hace la política más verosímil para carreras donde la salida es gradual (autónomos, profesiones liberales, etc.)

Un apunte relevante, no obstante, para no mezclar planos, es que la regla de gasto del RDL 2/2023 se centra metodológicamente en el impacto de medidas de ingresos y contrasta el gasto proyectado del Ageing Report con el umbral legal. La jubilación demorada, sin embargo, opera principalmente como medida paramétrica de comportamiento, aunque ciertamente afecta a ingresos y gasto por vía conductual. Por ello, su eficacia real se refleja en las trayectorias observadas (edad efectiva, proporción de demoras) y, a medio plazo, en las proyecciones (Ageing Report y otros ejercicios), aunque su "contabilización" dentro del umbral del 1,7% depende de cómo se categoricen las medidas en la evaluación.

Debemos tener presente, en cualquier caso, que la incorporación de elementos de trayectoria laboral en el acceso a mejores condiciones de jubilación plantea tensiones relevantes desde la óptica del Estado social. La vinculación entre prolongación del trabajo y mejora de la pensión puede reforzar la percepción de que la protección social es el resultado exclusivo del esfuerzo individual, diluyendo la dimensión solidaria del sistema.

Desde una perspectiva democrática, la legitimidad del modelo de jubilación demorada depende de su capacidad para ser percibido como justo, transparente y participativo. Ello exige no solo información adecuada y participación de los interlocutores sociales en su diseño, sino también una evaluación pública y periódica de sus resultados, que permita corregir desviaciones y reforzar la confianza ciudadana en el sistema.

En definitiva, la jubilación demorada solo puede consolidarse como un instrumento legítimo de sostenibilidad si se integra en una concepción equilibrada del envejecimiento activo, compatible con la igualdad material, la solidaridad intergeneracional y los valores democráticos que informan el sistema constitucional de Seguridad Social.

6. CONCLUSIONES

6.1. ¿Eje estructural o instrumento complementario de la reforma de pensiones?

La jubilación demorada se ha consolidado como uno de los elementos más visibles de la reciente reforma del sistema de pensiones, pero su naturaleza jurídica y funcional no permite calificarla, por sí sola, como un **eje estructural** del modelo. Más bien, se configura como un **instrumento complementario**, destinado a reforzar otras medidas de carácter sistémico, al margen de su eventual implantación, como la elevación gradual de la edad efectiva de jubilación, el refuerzo del principio contributivo y la diversificación de las fuentes de financiación. Siendo una realidad que entendemos que será necesaria, la de reforzar la vía impositiva[42].

Desde esta perspectiva, la jubilación demorada no sustituye a los pilares tradicionales del sistema de Seguridad Social, sino que opera como una **técnica de ajuste**, orientada a influir en las decisiones individuales de acceso a la jubilación sin alterar de manera directa el núcleo del derecho a la pensión. Su eficacia como herramienta de sostenibilidad depende, en consecuencia, de su integración coherente en un conjunto más amplio de reformas estructurales y de su capacidad para interactuar de forma equilibrada con otras modalidades de jubilación.

[42] 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, págs. 155 y 156: "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 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 (…) 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 (…) 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".

Su diseño responde a objetivos constitucionalmente legítimos, como la sostenibilidad financiera del sistema y la promoción del envejecimiento activo, pero plantea también importantes desafíos desde la óptica de la igualdad, la suficiencia protectora y la seguridad jurídica.

En cualquier caso, la constitucionalidad de la jubilación demorada no depende únicamente de su formulación normativa, sino de su impacto real sobre los distintos colectivos de trabajadores y de la existencia de salvaguardias efectivas para quienes no pueden prolongar su vida laboral en condiciones razonables. En este contexto, los principios constitucionales actúan como criterios de cierre que delimitan el ejercicio de la libertad de configuración del legislador y garantizan que la adaptación del sistema no se realice a costa de su función protectora esencial.

En definitiva, la jubilación demorada solo será plenamente compatible con el modelo constitucional de Seguridad Social si se mantiene como una opción verdaderamente voluntaria, informada y equilibrada, integrada en un sistema de gobernanza transparente y evaluable, y acompañada de mecanismos correctores que preserven la justicia material del sistema de pensiones.

En este sentido, su sobredimensionamiento como solución clave a los desafíos financieros del sistema podría generar expectativas desproporcionadas y desplazar el foco de atención de reformas de mayor calado, lo que aconseja mantener una visión realista sobre su alcance.

6.2. Coherencia entre derechos fundamentales, incentivos laborales y sostenibilidad fiscal

Uno de los principales retos que plantea la jubilación demorada es la necesidad de preservar una **coherencia interna** entre la protección de los derechos fundamentales, la utilización de incentivos laborales y los objetivos de sostenibilidad fiscal. El margen de configuración del legislador permite articular mecanismos que fomenten la prolongación de la vida laboral, pero este margen encuentra límites claros en los principios constitucionales de igualdad, suficiencia y seguridad jurídica.

La legitimidad constitucional de la jubilación demorada exige que los incentivos económicos no se transformen en **obligaciones implícitas** ni en penalizaciones encubiertas del acceso a la jubilación ordinaria. Para ello, resulta imprescindible garantizar que la pensión ordinaria mantenga un nivel suficiente de protección y que la decisión de demorar la jubilación se adopte de manera informada y voluntaria.

Asimismo, la coherencia entre incentivos laborales y sostenibilidad fiscal requiere una evaluación continua de los efectos reales de la jubilación demorada, evitando soluciones normativas que, aun siendo formalmente neutras, generen impactos regresivos o selectivos contrarios a los valores del Estado social y democrático de Derecho.

6.3. Propuestas de *lege ferenda*

El carácter relativamente reciente de la actual configuración de la jubilación demorada deja abiertas diversas **líneas de profundización**, entre ellas el análisis empírico de su impacto real sobre la edad efectiva de jubilación, la evaluación de sus efectos redistributivos y el estudio comparado con otros ordenamientos europeos que han adoptado modelos similares.

Desde el punto de vista normativo, se identifican, igualmente, **espacios de mejora**. En particular, resulta aconsejable reforzar los mecanismos de información personalizada al trabajador, mejorar la coordinación entre la jubilación demorada y otras figuras de compatibilidad entre pensión

y trabajo, y profundizar en las salvaguardias para colectivos con menor capacidad real de prolongar su vida laboral.

Finalmente, la evolución futura de la jubilación demorada debería inscribirse en un marco de **gobernanza participativa y evaluable**, que permita ajustar el diseño normativo a la luz de la experiencia acumulada, sin comprometer la estabilidad del sistema ni la confianza legítima de los ciudadanos. Solo desde esta perspectiva será posible consolidar la jubilación demorada como un instrumento útil, constitucionalmente legítimo y socialmente aceptado dentro del sistema público de pensiones.

7. BIBLIOGRAFÍA

Barcelón Cobedo, S., "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial", *Revista Justicia & Trabajo*, n.º 6, junio 2025.

Carril Vázquez, X.M., "Jubilación activa", VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Coile, C., Gruber, J., "Future Social Security Entitlements and the Retirement Decision", *Review of Economics and Statistics, The MIT Press*, Vol. 89, No. 2 (May, 2007).

Coile, C., Milligan, K., Wise, D., "Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages", *Social Security Programs and Retirement around the World: Working Longer*, University of Chicago Press, 2016.

López Cumbre, L., "La discriminación por razón de edad en la jubilación forzosa: el caso Palacios de la Villa", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, Nº. 102, 2013.

López Insua, B.M., "Jubilación anticipada", VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

López Pérez, J.I., "Jubilación demorada" en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Maldonado Molina, J.A., "La protección de las personas mayores en la sociedad 5.0", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 6, 2024, número extraordinario.

Maldonado Molina, J.A., "La pensión de jubilación tras las últimas reformas», *Revista Digital CEMCI*, núm. 62, 2024.

Molina Navarrete, C., "Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión de entornos de sostenibilidad" en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Molina Navarrete, C., "La tutela de confianza legítima como principio de ordenación jurídica de las pensiones públicas: a propósito del nuevo apartado 3 del art. 45 del TRLGSS", *Pensiones sociales. Problemas y alternativas*: IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol. 1, 1999.

Molina Navarrete, C. y Villar Cañadas, I., "Paz social y nuevo paradigma de reformas del sistema público de pensiones: de la sostenibilidad financiera a la social", *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 15, 2023.

Monereo Pérez, J.L. "La reforma en materia de pensiones. Análisis general y proyección de futuro", en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G. *La pensión de jubilación*, Laborum, 2022.

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

Ordóñez Casado, I. "Jubilación parcial y flexible", VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Perán Quesada, S. "La garantía de no discriminación por razón de edad en el marco de la protección social adecuada", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, Nº. Extra 7, 2024 (Ejemplar dedicado a: Retos para Garantizar la Protección Social Adecuada y Suficiente. El Prisma de la Sostenibilidad Económica de los Sistemas de Seguridad Social desde el Derecho Comparado).

Pérez López, J.I. "Jubilación demorada", VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

Ramírez Bandera, C. "Pensiones y brecha de género: el ocaso de un modelo de cuidados femenino" en VV.AA. *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo",* Editorial Laborum, 2024.

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

Tortuero Plaza, J.L., "La fotografía de la vida activa/pensionable después de la edad de jubilación. La jubilación activa", en VV.AA. *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 Salud y Seguridad Social, Laborum, Murcia, 2022.

Vila Tierno, F. "Algunas reflexiones sobre la jubilación demorada", *Briefs AEDTSS*, 40, 2023.

Vila Tierno, F., "Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (33), mayo, 2025.

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.