Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Extraordinaria nº 8, 2026

Dirección Revista: José Luis Monereo Pérez

Dirección nº Extraordinario: Francisco Vila Tierno, Salvador Perán Quesada

Coordinación nº Extraordinario: Cristina Ramírez Bandera

Sumario:

«Reto de la sostenibilidad de las pensiones tras el proceso de reformas: certezas, inseguridades y valores»

Estudios

- La jubilación demorada como instrumento en el diseño de la sostenibilidad de las pensiones
  Francisco Vila Tierno
- Aspectos institucionales, sociales y económicos de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en España
  Salvador Perán Quesada
- El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada
  Isabel María Villar Cañada
- La jubilación parcial y su incidencia en la sostenibilidad del sistema de pensiones: especial referencia al empleo público
  Estefanía González Cobaleda
- Prestación definida y contribución definida en los sistemas de reparto: una reflexión sobre el papel de las cuentas nocionales en el debate de la sostenibilidad
  Gloria María Montes Adalid
- México frente al desafío de la sostenibilidad de su sistema de pensiones en un contexto de reformas e incertidumbre económica
  Javier Sánchez-Rivas García y Benjamín Villegas Alcántar
- Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario
  Carlos David Aguilar Segado
- La precariedad laboral juvenil como factor de riesgo en la sostenibilidad del sistema de pensiones
  Jose Iván Pérez López
- Invertir la lógica argumentativa: hacia el quid pro quo entre la sostenibilidad del sistema de pensiones y la garantía de los derechos de las personas migrantes trabajadoras
  Marta Sánchez Capel
- Presente y futuros inestables: Trabajo precario de la juventud, vivienda en entredicho y pensiones inciertas
  Clara María Arrondo Asensio
- La política nacional de cuidados en Brasil: un análisis a partir de la experiencia de la legislación uruguaya
  Rodrigo Monteiro Pessoa, Jair Aparecido Cardoso y Sebastião Sérgio da Silveira
- Breves reflexiones en torno a la Reforma de Pensiones de Chile del año 2025 y la incidencia del carácter monopsónico del mercado laboral
  Sebastián Andrés Pizarro Contreras
- Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs
  César Abanto Revilla

Recensión

- La garantía social de las personas mayores. derecho social de ciudadanía a un envejecimiento activo, participativo y saludable, por Salvador Perán Quesada
  Sheila López Vico

Laborum EDICIONES

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Extraordinaria nº 8, 2026

Dirección Revista: José Luis Monereo Pérez

Dirección nº Extraordinario: Francisco Vila Tierno, Salvador Perán Quesada

Coordinación nº Extraordinario: Cristina Ramírez Bandera

«Reto de la sostenibilidad de las pensiones tras el proceso de reformas: certezas, inseguridades y valores»

Esta obra ha sido desarrollada, financiada y patrocinada por:

- Proyecto de Investigación Nacional PID2022-140298NB-100 "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica", financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España
- Grupo PAIDI SEJ-347 "Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social"
- Proyecto Autonómico de I+D+i PPRO-SEJ-347-G-2023 "Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva"
- Proyecto de I+D+i "Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales" (ref. B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga
- Instituto Universitario de Investigación sobre "Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica" (JUVUMA)

Contacto Revista:

www.laborum.es/revsegsoc

facebook.com/revistaseguridadsocial

@RevSegSoc

revsegsoc@laborum.es

www.linkedin.com/showcase/revsegsoc/

© Ediciones Laborum, S.L.
Avda. Gutiérrez Mellado, nº 9
Planta 3ª - Oficina 21
30.008 - Murcia

Telf.: +34 655 072 202
Web: www.laborum.es
email: laborum@laborum.es

Depósito Legal: MU 1085-2014
Publicación Impresa: ISSN 2386-7191
Publicación Digital: ISSN 2387-0370

Esta obra está bajo una licencia creative commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, pero debe de reconocer la autoría de manera adecuada. Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. Si mezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado. Más información en: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es_ES

DIRECCIÓN:

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

SUBDIRECCIÓN:

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

COORDINACIÓN:

Belén del Mar López Insua, *Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada*

CONSEJO DE REDACCIÓN:

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Belén del Mar López Insua, *Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada*

Inmaculada Ballester Pastor, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Jaume I de Castellón*

Paola Bozzao, *Profesora Titular -acreditada a Catedrática- de Derecho del Trabajo. Universidad La Sapienza de Roma. Italia*

Faustino Cavas Martínez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*

Tamara Hervey, *Catedrática City St George's, University of London. Jean Monnet Professor of EU Law*

Lourdes López Cumbre, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria*

Juan Antonio Maldonado Molina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Antonio Márquez Prieto, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*

Danny Pieters, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Instituto Europeo de la Seguridad Social*

José Luis Tortuero Plaza, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*

CONSEJO ASESOR:

Belén Alonso-Olea García, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Miguel A. Almendros González, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Icíar Alzaga Ruíz, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

María José Añón Roig, *Catedrática de Filosofía del Derecho. Universidad de Valencia*

Joaquín Aparicio Tovar, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla La Mancha*

Cristina Aragón Gómez, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Ángel Arias Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*

Alberto Arufe Varela, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*

Gian Guido Balandi, *Catedrático Derecho del Trabajo. Universidad de Ferrara. Italia*

Susana Barcelón Cobedo, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*

Ángel Blasco Pellicer, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*

Jo Carby-Hall, *Abogado. Director de Investigaciones Jurídicas Internacionales. Universidad de Hull. Yorkshire. Inglaterra*

María Emilia Casas Baamonde, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*

María Antonia Castro Argüelles, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

Wolfgang Däubler, *Catedrático de Derecho Laboral Alemán y Europeo, Derecho Civil y Mercantil. Universidad de Bremen. Alemania*

Susana de la Casa Quesada, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

Luis Enrique de la Villa Gil, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*

Ángel Luis de Val Tena, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*

Elena Desdentado Daroca, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

María Teresa Díaz Aznarte, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Elisabet Errandonea Ulazia, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco*

Gemma Fabregat Monfort, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*

Juan José Fernández Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Maximilian Fuchs, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad Católica Eichstätt-Ingolstadt. Alemania*

Carlos García de Cortázar, *Técnico de la Administración de la Seguridad Social*

Joaquín García Murcia, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*

Ignacio García Ninet, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*

María García Valverde, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Alessandro Garilli, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Facultad de Derecho Universidad de Palermo*

Mario Garmedia Arigón, *Profesor de Derecho del Trabajo. Universidad de la República de Uruguay*

Rosa González de Patto, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Santiago González Ortega, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo Olavide*

Esperanza Macarena Hernández Bejarano, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*

Juan López Gandía, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*

José Luján Alcaraz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*

Jesús Martínez Girón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*

Carolina Martínez Moreno, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

Jesús Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III*

Cristina Monereo Atienza, *Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universidad de Málaga*
Ana Murcia Clavería, *Profesora Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
María Nieves Moreno Vida, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Antonio Ojeda Avilés, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Sofía Olarte Encabo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Mari Carmen Ortiz Lallana, *Magistrada del TSJ de La Rioja. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Manuel Carlos Palomeque López, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Susana Rodríguez Escanciano, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Gloria Rojas Rivero, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Eduardo Rojo Torrecilla, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*
Santos Miguel Ruesga Benito, *Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid*
Carolina San Martin Mazzuconi, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Yolanda Sánchez-Urán Azaña, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
Antonio Vicente Sempere Navarro, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*
Elisa Sierra Hernaiz, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Navarra*
Elena Signorini, *Profesora agregada de Derecho Laboral y de Seguridad Social. Universidad de Bérgamo. Italia*
Andrés Trillo García, *Letrado Jefe de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Seguridad Social*
Daniel Toscani Giménez, *Profesor Titular -acreditado a Catedrático- de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
María Dolores Valdueza Blanco, *Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*
Raquel Vela Díaz, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Raquel Vida Fernández, *Profesora Permanente Laboral del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Granada*
Francisco Vila Tierno, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:

Carlos Alfonso Mellado, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Juan Carlos Álvarez Cortes, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga*
Margarita Arenas Viruez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Pablo de Olavide*
Inmaculada Benavente Torres, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba*
María José Caballero Pérez. *Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Granada*
Jaime Cabeza Pereiro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo*
Ferrán Camas Roda, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona*
María José Cervilla Garzón, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Cádiz*
María del Rosario Cristóbal Roncero, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
María Elisa Cuadros Garrido, *Profesora Contratado Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Juan Miguel Díaz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Francisco Javier Fernández Orrico, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Miguel Hernández*
Javier Fernández-Costales Muñiz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Francisco Javier Garate Castro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Santiago de Compostela*
Jordi García Viña, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
Juan Gorelli Hernández, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Huelva*
María del Carmen Grau Pineda, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de las Palmas*
Carlos Hugo Preciado, *Magistrado de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*
Elena Lasaosa Irigoyen, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Magdalena Llompart Bennàssar, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Baleares*
Julen Llorens Espada, *Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pública de Navarra*
Inmaculada Marín Alonso, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
David Montoya Medina, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante*
María del Mar Pérez Hernández, *Profesora Doctora Asociada de la Universidad de Almería y Jefa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería*
Pilar Rivas Vallejo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
María José Rodríguez Ramos, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Jesús Baz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Juan Romero Coronado, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
María José Romero Ródenas, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha*
Noemí Serrano Argüello, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
Carmen Solís Prieto, Profesora *Contratada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Borja Suárez Corujo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Francisco Trujillo Pons, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I*
Arántzazu Vicente Palacio, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I de Castellón*
Isabel Villar Cañada, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Carmen Viqueira Pérez, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alicante*

EDITOR:

Ediciones Laborum

RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:

Alejandro Muros Polo

Contenido

ESTUDIOS **7**

La jubilación demorada como instrumento en el diseño de la sostenibilidad de las pensiones **9**
Francisco Vila Tierno

Aspectos institucionales, sociales y económicos de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en España **35**
Salvador Perán Quesada

El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada **61**
Isabel María Villar Cañada

La jubilación parcial y su incidencia en la sostenibilidad del sistema de pensiones: especial referencia al empleo público **85**
Estefanía González Cobaleda

Prestación definida y contribución definida en los sistemas de reparto: una reflexión sobre el papel de las cuentas nocionales en el debate de la sostenibilidad **113**
Gloria María Montes Adalid

México frente al desafío de la sostenibilidad de su sistema de pensiones en un contexto de reformas e incertidumbre económica **141**
Javier Sánchez-Rivas García
Benjamín Villegas Alcántar

Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario **163**
Carlos David Aguilar Segado

La precariedad laboral juvenil como factor de riesgo en la sostenibilidad del sistema de pensiones **181**
Jose Iván Pérez López

Invertir la lógica argumentativa: hacia el quid pro quo entre la sostenibilidad del sistema de pensiones y la garantía de los derechos de las personas migrantes trabajadoras **207**
Marta Sánchez Capel

Presente y futuros inestables: Trabajo precario de la juventud, vivienda en entredicho y pensiones inciertas **243**
Clara María Arrondo Asensio

La política nacional de cuidados en Brasil: un análisis a partir de la experiencia de la legislación uruguaya **261**
Rodrigo Monteiro Pessoa
Jair Aparecido Cardoso
Sebastião Sérgio da Silveira

Breves reflexiones en torno a la Reforma de Pensiones de Chile del año 2025 y la incidencia del carácter monopsónico del mercado laboral **285**
Sebastián Andrés Pizarro Contreras

Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs **297**
César Abanto Revilla

RECENSIÓN **319**

LA GARANTÍA SOCIAL DE LAS PERSONAS MAYORES. DERECHO SOCIAL DE CIUDADANÍA A UN ENVEJECIMIENTO ACTIVO, PARTICIPATIVO Y SALUDABLE, por Salvador Perán Quesada 321
Sheila López Vico

Estudios

Laborum

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

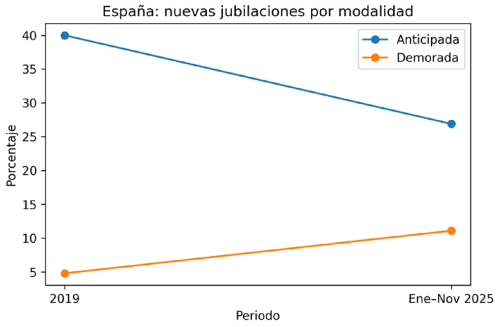
La jubilación demorada se inscribe en un paradigma más amplio de envejecimiento activo, que concibe el envejecimiento no como una fase pasiva, sino como una etapa potencialmente productiva de la vida. Este enfoque, promovido tanto por la Unión Europea como por organismos internacionales, enfatiza la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

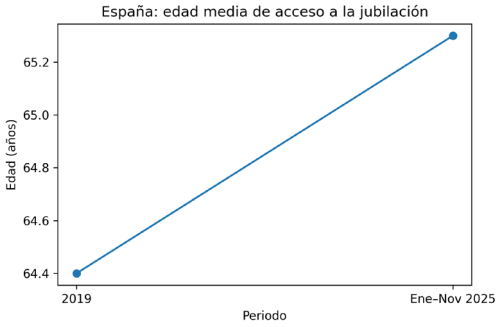
De hecho, los resultados demuestran que hay evidentes indicios de cambio en patrones de retiro (menos jubilaciones anticipadas, algo más de decisiones de demora), aunque con una tendencia todavía no muy significativa en términos cuantitativos:

[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.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 35-60

Aspectos institucionales, sociales y económicos de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en España

Institutional, social and economic aspects of the sustainability of the social security system in Spain

Salvador Perán Quesada[1]

IR Grupo PAIDI SEJ-347 "Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social"
IP Proyecto Autonómico de I+D+i PPRO-SEJ-347-G-2023 "Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva"
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-0131-7726

Sumario

1. **Los caracteres del sistema público de Seguridad Social**
2. **La sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social**
   2.1. Marco normativo sobre sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social
   2.2. El marco económico sobre sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social
   2.3. El retorno económico y social de las prestaciones de Seguridad Social y su relación con la sostenibilidad económica del sistema
   2.3.1. Las prestaciones públicas de Seguridad Social y la reducción de la desigualdad
   2.3.2. La función económica de las prestaciones de Seguridad Social
3. **El controvertido debate sobre la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social**
   3.1. Los estudios sobre sostenibilidad de las pensiones, sus sesgos y sus incertidumbres
   3.2. Los sistemas de capitalización en cuentas individuales no reducen la carga financiera del estado en materia de previsión social
   3.3. Los sistemas de capitalización en cuentas individuales no otorgan una protección social mayor a sus beneficiarios
   3.4. La economía española puede alcanzar el 15% en PIB en 2050 en Seguridad Social
   3.5. El sistema de Seguridad Social no incurre en déficit y no debe financiarse exclusivamente por las cotizaciones sociales
4. **Bibliografía**

Cita Sugerida: PERÁN QUESADA, S.: «Aspectos institucionales, sociales y económicos de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 35-60.

[1] Investigación desarrollada en el marco del Proyecto Autonómico Andaluz de I+D+i PPRO-SEJ-347-G-2023 "Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva" y del Grupo PAIDI SEJ-347 "Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social".

Resumen

Los debates sobre la sostenibilidad económica de los sistemas públicos de Seguridad Social han sido fuertemente condicionados por discursos dirigidos a desacreditar los mecanismos públicos de previsión social creando alarma sobre su futuro. Existe un claro interés económico, político e ideológico en el desmantelamiento de los sistemas públicos de protección social, bajo la premisa de ser ocupados por actores privados. De este modo, dirigen el debate de la sostenibilidad hacia la relación del incremento de la esperanza de vida y la bajada de la natalidad, que de un modo intuitivo pueden generar dudas sobre la viabilidad económica de la Seguridad Social, pero obvian factores como el crecimiento económico, el aumento de la productividad, o el incremento de la población activa laboral, así como el desplazamiento de rentas hacia las élites económicas o el aumento de la desigualdad social, como factores complementarios que pueden asegurar su mantenimiento futuro. Este texto analiza las premisas normativas, institucionales y económicas que aseguran la sostenibilidad de nuestro modelo de Seguridad Social.

Palabras clave

Sostenibilidad económica y social; sistema de Seguridad Social; protección social adecuada

Abstract

Debates about the economic sustainability of public social security systems have been heavily influenced by discourses aimed at discrediting public social security mechanisms, creating alarm about their future. There is a clear economic, political, and ideological interest in dismantling public social protection systems, under the premise of their takeover by private actors. In this way, they direct the debate on sustainability toward the relationship between increasing life expectancy and the falling birth rate, which intuitively might raise doubts about the economic viability of social security. However, they ignore factors such as economic growth, increased productivity, or the increase in the active labor force, as well as the shift of income to the economic elites or the increase in social inequality, as complementary factors that can ensure its future sustainability. This text analyzes the normative, institutional, and economic premises that ensure the sustainability of our social security model.

Keywords

Economic and social sustainability; social security system; adequate social protection

1. LOS CARACTERES DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde un prisma institucional, debemos considerar la naturaleza y alcance del Estado social como fundamento a una acción pública de carácter universalista y protectora, dirigida a garantizar a los ciudadanos el ejercicio y el acceso a los derechos y bienes socialmente relevantes a lo largo de su vida. Este es un debate político, consistente en determinar que ámbitos sociales y con que intensidad deben recibir la atención de los poderes públicos, pero también sobre quien debe asumir su carga financiera. Su principal ingrediente tiene que ver con la articulación de un sistema de distribución de la riqueza, lo que origina oposiciones de naturaleza política por aquellos sujetos que disfrutan de mayores privilegios económicos. El segundo elemento clave es su naturaleza pública, lo que también va a merecer una oposición para aquellos agentes privados que desean ocupar y gestionar un marco de protección que maneja el 13 % del Producto Interior Bruto (en adelante PIB) nacional, es un pastel muy goloso.

Estos elementos hacen que los posicionamientos sobre el modelo de Seguridad Social no sean neutrales, y por lo tanto debe asumirse su análisis con rigor científico, pero bajo la premisa del marco y valores constitucionalmente establecidos. La sostenibilidad social y económico-financiera del sistema de pensiones es un principio de justicia y canon de interpretación constitucional[2] que forma parte de la garantía del derecho social fundamental a las pensiones públicas.

El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de la Seguridad Social supone que este se configura como un régimen legal, en que tanto las aportaciones de los afiliados, como las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados, no por un acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca[3]. De este modo, aun manteniéndose las principales características del modelo contributivo, y en base al tenor del mandato constitucional del artículo 41 CE – y en menor medida 39 y 50 CE - y de los principios básicos de nuestro modelo de previsión social de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad contenidos en el artículo 2.1 LGSS, las prestaciones de la Seguridad Social, no se presentan - y aun teniendo en cuenta la pervivencia de notas contributivas - como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual.

Si bien la doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional niega la existencia de un modelo concreto y cerrado de Seguridad Social y remarcan su carencia de la especial protección que gozan los derechos fundamentales, las normas ordinarias que lo desarrollen deberán respetar, en todo caso, su contenido esencial, que a criterio del Tribunal Constitucional será aquel conjunto de facultades o posibilidades de acción necesarias para que dicho derecho sea reconocible, incorporando aquella tutela necesaria para que los *intereses jurídicamente protegibles resulten real y efectivamente protegidos*[4]. Ciertamente, el cuadro de derechos contenidos en el artículo 41 de la CE es un *minimum garantizado,* que el legislador a impulsos de la política jurídica o política social puede concretar[5]. La Seguridad Social se ha convertido en una auténtica función del Estado, lo que supone apartase parcialmente de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias, sin que ello signifique en absoluto, que tal protección deba ser otorgada exclusivamente ante situaciones de necesidad.

[2] Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Iniesta, G.: *Ampliación de derechos de los pensionistas, reducción de la brecha de género y nuevo marco de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social*, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, nº 35, 2023, pág.14.

[3] STC 65/1987 de 21 de mayo.

[4] STC 11/1981.

[5] STC 103/1983.

La Constitución, pues, establece como finalidad de la Seguridad Social la reducción o eliminación de situaciones de necesidad, mediante asistencia o prestaciones sociales suficientes. Como consecuencia, - y aun cuando en un sistema parcialmente de tipo contributivo no pueda excluirse una correlación entre contribuciones y prestaciones - las previsiones constitucionales suponen que pase a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, tales situaciones habrán de ser determinadas y apreciadas, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento[6].

Lo cierto es que el sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria, en primer lugar, por la vía del derecho comunitario y del derecho positivo español, y, en segundo lugar, por su constitucionalización a través del art. 135 CE, y su refuerzo como gasto con prioridad absoluta, ha venido a modificar el estatus del Estado social en España, condicionando la acción del legislador a *un principio con marcado perfil ideológico ligado al liberalismo económico que postula el abstencionismo estatal frente a una mayor libertad de mercado, materializado constitucionalmente en el Estado liberal de Derecho*[7].

La regla de estabilidad presupuestaria que determina que un Estado de la Unión no puede superar el 2,5% de déficit anual y el 65% de deuda pública respecto de su PIB, aplicándose el procedimiento de deuda excesiva al superar el 90%, responde a criterios de la ortodoxia neoliberal, absolutamente arbitrarios, que desconoce los efectos devastadores que las políticas austericidas tienen sobre las economías y sobre la vida de las personas. Los modelos económicos Keynesianos o post Keynesianos deben tener cabida en un modelo de naturaleza democrática, donde corresponde al poder ejecutivo la facultad de decidir las políticas económicas del país y al poder legislativo, adoptar las normas jurídicas en base a criterios de naturaleza democrática y no sometidos a unos principios neoliberales aunque estén constitucionalmente establecidos. Los niveles de endeudamiento no constituyen un problema económico en sí mismo, y son muchos los ejemplos – Japón el más extremo – de intensos niveles de endeudamiento que conviven con sociedades del pleno empleo y altamente desarrolladas. Debiendo corresponder en todo caso, a los poderes soberanos la determinación de la política económica, incluida la posibilidad de adoptar políticas expansivas del gasto público en situaciones económicas de crisis.

Siguiendo este espíritu de sometimiento de los derechos sociales al sacrosanto principio de estabilidad presupuestaria, el TJUE vino a resolver un litigio sobre la colisión entre este principio y la protección social en un Estado miembro, dado que, de la aplicación del procedimiento relativo a los déficits excesivos en los Estados miembros de la zona del euro, regulado en el artículo 126.9 del TFUE y 136 del TFUE, se dedujeron normas nacionales, en concreto en Grecia[8], dirigidas a reducir la cuantía de las pensiones de modo extraordinariamente severas.

Previamente, el mismo tribunal ya había establecido que los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la UE deben aplicarse en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la UE[9], en especial cuando impliquen una intervención desproporcionada e

[6] STC 65/1987, de 21 de mayo.

[7] Ridaura Martínez, Mª. J.: *La reforma del artículo 135 de la constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?* UNED. Teoría y Realidad Constitucional, nº. 29, 2012, pág. 238.

[8] STJUE de 3 de mayo de 2017, Leïmonia Sotiropoulou and Others & Council of the European Union, C- T- 531/14, ECLI:EU:T:2017:297.

[9] STJUE 15 de enero de 2014, Association de médiation sociale, C176/12, EU:C:2014:2.

intolerable que menoscabe la propia esencia de los derechos garantizados[10]. Este supuesto tiene como principal virtualidad determinar la prevalencia e intensidad de los principios de naturaleza económica y el alcance y garantía de los derechos de protección social en el ámbito comunitario, en especial cuando las medidas impuestas en la crisis financiera del 2007 a Grecia implicaron un enorme deterioro de los sistemas públicos de protección social y un enorme sufrimiento a las clases populares, en especial generando un incremento de la pobreza significativa. El tribunal entiende que dados los objetivos y del riesgo inminente para la solvencia de dicho Estado miembro, dichas medidas, no fueron restricciones injustificadas de los derechos[11], en especial, porque los procedimientos de déficits excesivos determinan únicamente el tipo de medidas que el Consejo puede aplicar al Estado miembro en cuestión, esto es sanciones económicas importantes, en vista de los objetivos fijados, y que dichas prerrogativas implican esencialmente decisiones de política económica, lo que justifica que los Tratados concedan a la institución un amplio margen de discreción.

No estamos ante decisiones de naturaleza neutra, sino que tienen un efecto concreto sobre el gasto público, a Grecia se le impuso un memorándum de medidas draconianas que tuvieron como efecto indudable el aumento de la pobreza severa y el deterioro de la protección social, al punto de desvirtuar los principios generales de naturaleza social establecidos en el derecho comunitario. Estos elementos no son cuestiones abstractas, se concretan en que la tasa de mortalidad de los trabajadores griegos aumentó de 997.8 por 100,000 en 2010 a 1,174.9 por 100,000 en 2016, un aumento del 17.7 % en solo seis años[12].

El dilema no se plantea entre la capacidad económica objetiva de un país para satisfacer sus compromisos de deuda y gasto público y la cobertura de necesidades sociales, sino en la colisión de principios de naturaleza de economía política. La consideración automática de déficit excesivo por superar el 90% de deuda sobre el PIB y sus reglas de aplicación ha sido elevado a principio constitucional, sin que exista justificación alguna basada en las ciencias económicas. Es un criterio ideológico que viene a subvertir el orden democrático y el Estado social, dado que un Estado puede asumir estrategias políticas divergentes de la ortodoxia neoliberal, sin que ello implique un perjuicio económico, sino más bien lo contrario, el Estado social surge como un avance de la política sobre la economía y como medio de institucionalización y desarrollo de los derechos sociales[13]. La respuesta a la crisis del COVID y de la guerra de Ucrania, bajo medidas social demócratas ha permitido a nuestro país salir mucho antes y más fuerte que al resto de Europa, y sin duda mucho mejor que la crisis financiera de 2007 que tuvo consecuencias sociales devastadoras. Hemos cambiado las colas del hambre de la década anterior, por las mayores tasas de empleo de la historia de nuestro país. La función del Estado en la economía es un principio de política económica que no puede estar determinado por axiomas ortodoxos neoliberales. Como decía John Kenneth Galbraith, *se manifiesta una gran constante en la vida económica, cuando se trata de elegir entre el desastre definitivo y las reformas conservadoras que podrían evitarlo, lo más frecuente es que se opte por lo primero*[14].

[10] STJUE de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C8/15 P a C10/15 P, EU:C:2016:701.

[11] Para lo que debe acreditarse un incumplimiento manifiesto y grave, por parte de la institución de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. STJUE de 10 de julio de 2014, Nikolaou/Tribunal de Cuentas, C220/13 P, EU:C:2014:2057.

[12] The Lancet Public Health: *Editorial: Greece—the cost of recovery*, The Lancet Public Health, Volume 3, Issue 8, e351, 2018.

[13] Pessoa, R.M.: *El mínimo vital en Chile*, Lumen juris, 2020, pág.23.

[14] Galbraith, J.K.: *Historia de la economía*, Ariel, 2011, pág. 268.

2. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Marco normativo sobre sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social

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, recuperó el derecho a la revalorización de las pensiones con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo, al tiempo que estableció incentivos y medidas para favorecer la prolongación de la vida laboral. A esta ley le sigue la aprobación de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, y del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Este último bloque de reformas tiene como objetivo fundamental un importante refuerzo de la capacidad financiera del sistema con el fin de establecer las bases que garanticen la sostenibilidad del sistema en los próximos treinta años. Para ello se contemplan tres tipos de actuaciones. En primer lugar, el incremento gradual de la base máxima de cotización en base al incremento del IPC más 1,2 puntos porcentuales hasta 2050, permite homologar su nivel a los estándares europeos, al tiempo que amplía la masa salarial sujeta a cotización. Naturalmente, esta subida dentro de un sistema contributivo lleva aparejada una subida de la pensión máxima sujeta a un decalaje temporal que hace posible maximizar el refuerzo de ingresos en el momento en el que las tensiones para el sistema serán más fuertes por el aumento del número de pensionistas asociado al *baby boom.*

Año	Base máxima de cotización
2025	4.909,50
2024	4.720,50
2023	4.495,50
2022	4.139,40

En segundo lugar, y con el fin de preservar el componente redistributivo propio de un sistema público de pensiones de reparto, se establece una novedosa cotización de solidaridad que grava, también de forma gradual y moderada, la masa salarial que supera la base máxima de cotización.

Año	Retribuciones desde base máxima hasta 10 % adicional de la base máxima	Retribuciones desde el 10 % adicional de la base máxima hasta 50 % adicional de la base máxima	Retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima
	Tipo cotización %	Tipo cotización %	Tipo cotización %
2025	0,92	1	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,5	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
…	…	…	…
2045	5,50	6,00	7,00

Y, en tercer lugar, el denominado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (en adelante, MEI). consistente en una cotización finalista aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En el año 2025, será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador.
En el año 2026, será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador.
En el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador.
En el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador.
En el año 2029, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador.
Desde el año 2030 hasta 2050 se mantendrá el mismo porcentaje del 1,2, con igual distribución entre empresario y trabajador.

El diseño original recogido en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, ahora se ajusta para despejar cualquier duda sobre la capacidad de esta cotización adicional como instrumento de estabilización financiera del sistema. En cumplimiento del hito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), se sustituye un mecanismo automático de recorte de la cuantía inicial de las pensiones, el factor de sostenibilidad, por un instrumento que responde a una lógica diametralmente distinta y que, en lugar de condenar a los más jóvenes a pensiones más modestas, garantizan que el sistema que hoy conocemos va a mantenerse en las próximas décadas a través de la recuperación del Fondo de Reserva.

Por otro lado, esta última parte de la reforma comprometida en el Componente 30 del PRTR se ocupa también de la equidad y suficiencia de las pensiones. Para empezar, se aborda el problema al que se enfrentan quienes acceden a la pensión de jubilación con carreras de cotización irregulares marcadas por la inestabilidad y la precariedad laboral; aquellas mujeres con amplios periodos de lagunas de cotización vinculadas al cuidado de los hijos; y los que se vieron más golpeados por la crisis económica y financiera de la pasada década. Con el fin de compensar el impacto de negativo de estas circunstancias, se revisa la regla relativa al periodo de cómputo para el cálculo de la pensión, ofreciendo una doble alternativa a lo largo de dos décadas. Por una parte, se establece una nueva configuración de esta regla, que toma al final del régimen transitorio un periodo de veintinueve años, incorpora tres previsiones destacables. Primero, la novedosa facultad de descartar las peores veinticuatro mensualidades de cotización y, segundo, la mejora de la regla de integración de lagunas, vinculada a la consecución del objetivo de reducción de la brecha de género. Pero como garantía para quienes se jubilen a lo largo de las próximas dos décadas se prevé la aplicación de la regla, hasta ahora vigente, de los últimos veinticinco años si la base reguladora de la pensión resultante es más beneficiosa para la persona que accede a la pensión.

En la misma línea de refuerzo de la equidad, y corrección de la situación de discriminación estructural que han sufrido históricamente las mujeres en el mercado de trabajo, se prevé un incremento del complemento por brecha de género que, articulado como acción positiva, mejora la regulación introducida en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras medidas en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, acelerando el proceso de convergencia de la cuantía de las pensiones mujeres respecto de los hombres.

Y como colofón y contribución decisiva a la garantía de suficiencia, se refuerza y mejora la institución de las pensiones mínimas, una medida con una relevante dimensión de género. En cumplimiento de la Recomendación 15 del Pacto de Toledo, se fija de forma estructural un indicador objetivo de referencia para marcar la evolución futura de las cuantías de las diversas modalidades con complemento de mínimos a fin de preservar el objetivo de suficiencia y de reducción de la pobreza.

Para hacer efectivos estos compromisos, resulta imprescindible la aprobación de este real decreto-ley que reforma el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, ya que concurren los dos presupuestos regulados en el artículo 86 de la Constitución Española, pues las reformas estructurales que se introducen responden a una necesidad extraordinaria del sistema de pensiones de reforzar la sostenibilidad financiera y la urgencia deriva del cumplimiento en plazo de los compromisos con la Unión Europea y la solicitud de pago de las contribuciones financieras correspondientes, de conformidad con el artículo 24.2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021.

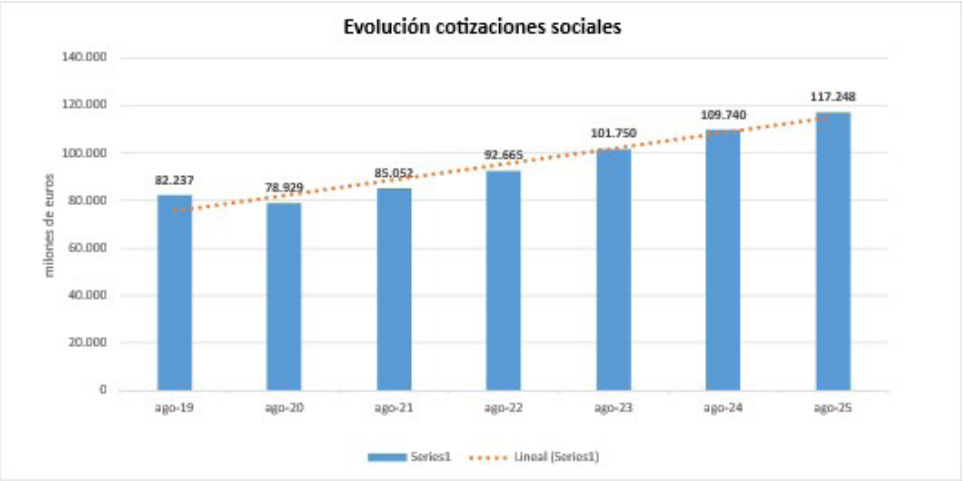
2.2. El marco económico sobre sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social

Como se ha señalado, el Real Decreto-ley 2/2023 contiene un cuadro de reformas estructurales dirigidas a asegurar la sostenibilidad económica del sistema de Seguridad Social, determinando, como primera salvaguarda, un umbral de sostenibilidad por el que el gasto neto en pensiones entre 2022 y 2050 deberá situarse en un 13,2% del PIB, según la Autoridad independiente de responsabilidad fiscal (en adelante AIReF) competente para realizar este cálculo. Esta fórmula se alcanza del siguiente modo, se calcula la estimación del promedio del gasto en pensiones entre 2022 y 2050, empleando los datos del último informe de envejecimiento publicado por la Comisión Europea, lo que refleja un gasto del 14,6% del PIB, a esta cantidad se resta el impacto promedio de las medidas de refuerzo de los ingresos adoptadas en ese periodo, lo que supondrá, según cálculo de la AIReF un 1,4% del PIB, de este modo, el gasto neto en pensiones resultante será del 13,2% del PIB[15].

Las claves para haber superado la primera revisión de la AIReF van a quedar definidas por un contexto macroeconómico expansivo, generador de crecimiento económico, basado fundamentalmente en el consumo interno, donde la afluencia de trabajadores extranjeros en los últimos años ha garantizado un sólido crecimiento de la fuerza laboral de la zona euro, lo que ha compensado en parte las tendencias demográficas negativas, y donde la contribución de los trabajadores extranjeros se refleja cada vez más en el crecimiento del PIB[16], y un cambio en la tendencia del mercado de trabajo dirigido a la creación de empleo y a su vez de mayor calidad, el mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas y la mejora en la capacidad recaudadora del Sistema de Seguridad Social a través de la modificación y creación de nuevos tipos de cotización.

[15] En 2050, en la proyección del escenario base sin reformas, el gasto total en pensiones contributivas sería del 14,7% del PIB, y una vez sumado el gasto en clases pasivas y en pensiones no contributivas, alcanzaría el 15,8%. Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social: *Proyecciones del gasto público en pensiones España*, Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones, 2023.

[16] Arce, O.; Consolo, A.; da Silva, A. D; Weissler, M.: *Foreign workers: a lever for economic growth*, European Central Bank, 2025.



Una ecuación de éxito es aquella que permite reforzar la sostenibilidad social y financiera a medio y largo plazo, y mejorar la protección social, por diversas vías, las más privilegiadas son, en primer lugar, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, a través de la revalorización anual de las pensiones conforme al IPC por ley, lo que ha permitido que en 2025 las prestaciones contributivas se revaloricen con carácter general un 2,8%, y lo que es más importante, un 22,7% desde 2019 y en segundo lugar, la dignificación de las pensiones mínimas y no contributivas que han sufrido un incrementado severo entre 2019 y 2025, acumulando subidas de entre el 40 y el 50% según el tipo de pensión.

Al debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones se sustraen interesadamente dos elementos de análisis, la política fiscal y la presión fiscal, y la política monetaria y la función de la deuda pública, entendido como mecanismo del Estado para inyectar dinero en la economía. La deuda y la emisión de bonos del estado está dirigido a contribuir a los objetivos de la política monetaria. En las condiciones actuales de bajos tipos de interés, la emisión de deuda, además de fórmula de financiación propiamente dicha, juega un papel relevante como una forma de proporcionar activos y garantías seguras al sector privado no bancario[17].

En el año 2019 la presión fiscal en la UE era del 41,1%, y del 41,6% en la eurozona, por un 36,8% de España, para el año 2023. La deuda pública alcanzó en el año 2025 el 82% en la UE, mientras que EEUU alcanzó el 120,79%, Japón el 239,97%, China el 88,33% y España el 103,4% en el II trimestre de 2025, en este sentido, España ha reducido en más de 20 puntos su deuda en los últimos cuatro años. Por su parte, la deuda de empresas y hogares se redujo hasta el 110,1% en el I trimestre de 2024 para España. Pero las predicciones del informe monitor fiscal del FMI reducen para el 2030 en nuestro país el déficit público al 2% y la deuda al 92,6%.

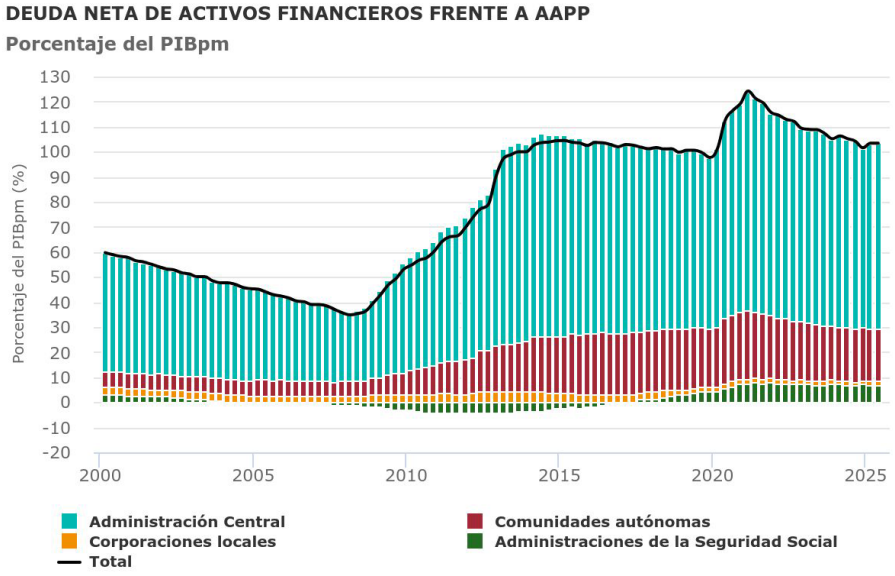
Afortunadamente, la realidad fáctica ha hecho abandonar la refutada teoría hegemónica por la cual las economías se veían fuertemente penalizadas si superaban el umbral del 90% de deuda pública, lo que llevó en Europa a la adopción de políticas de contención del gasto público severos con dramáticos efectos sociales, teoría basada en el famoso estudio de Reinhart y Rogoff[18], por el que los

[17] Berkeley, A.; Ryan-Collins, J.; Tye, R.; Voldsgaard, A; Wilson, N.: *The Self-Financing State: An Institutional Analysis of Government Expenditure, Revenue Collection and Debt Issuance Operations in the United Kingdom*, Journal of economic issues Vol. LIX, nº 3, 2025.

[18] Reinhart, C.M.; Rogoff, K. S.: *Growth in a Time of Debt*, American Economic Review, Papers & Proceedings, nº 100, 2010, pags. 573–578.

países cuya deuda pública se hallaban en la banda entre el 60% y el 90% del PIB crecían anualmente al 3%, en tanto los que sobrepasaban el 90% registraban un retroceso medio hasta el -0,1%, cuando el dato correcto era que los países con una deuda superior al 90% del PIB no decrecían sino que crecían al 2,2%, con la particularidad de que la reducción no era brusca sino lineal[19].

Téngase en cuenta que el propio FMI reconoce que, en promedio, las consolidaciones fiscales, esto es los procesos de reducción del gasto público, no tienen como efecto la reducción de las ratios de endeudamiento[20], lo que significa que las políticas de austeridad son claramente ineficaces por sus efectos negativos sobre el PIB, el crecimiento y la productividad, y no tienen como efecto la reducción del nivel de endeudamiento, pero si efectos sociales claramente indeseados.



FUENTE: Banco de España. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cuadro 11.7

	Presión fiscal (2023)	Deuda (% PIB) (2024)	Crecimiento económico (2024)
España	36,8%	101,6%	3,2%
Alemania	40,1%	62,5%	-0,2%
Francia	45,4%	113%	1,2%
Italia	41,5%	135,3%	0,7%
Portugal	37,4%	94,9%	1,9%
Bélgica	44,1%	104,7%	1%
Bulgaria	29,7%	24,1%	2,8%
Chipre	38,6%	65%	3,4%
Croacia	37,2%	57,6%	3,8%
Dinamarca	45,7%	31,1%	3,7%

[19] Herndon, T.; Ash, M.; Robert Pollin, R.: *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economic Research Institute, working paper series, 2013, nº 322.

[20] IMF: *World Economic Outlook*, 2023, IMF Library.

	Presión fiscal (2023)	Deuda (% PIB) (2024)	Crecimiento económico (2024)
Grecia	40,5%	153,6%	2,3%
Austria	43,3%	81,8%	-1,2%
Países Bajos	38,7%	43,3%	1%
Suecia	42,1%	33,5%	1%
Finlandia	42,5%	82,1%	-0,2%
Polonia	35,8	55,3%	2,9%
Rumania	27,3%	54,8%	0,8%
República Checa	33,9%	43,6%	1,1%
República Eslovaca	35,6%	67%	2,1%
Eslovenia	36,7%	67%	1,6%
Estonia	35,8%	23,6%	-0,3%
Letonia	33%	46,8%	-0,4%
Lituania	32,3%	38,2%	2,8%
Luxemburgo	42,9%	26,3%	1%
Irlanda	22,5%	40,9%	1,2%
Hungría	34,9%	73,5%	0,5%
Malta	26,9%	47,4%	6%

Elaboración propia. Fuente: Datosmacro.com (Expansión) y Banco Mundial para crecimiento económico

2.3. El retorno económico y social de las prestaciones de Seguridad Social y su relación con la sostenibilidad económica del sistema

2.3.1. Las prestaciones públicas de Seguridad Social y la reducción de la desigualdad

El informe presentado por la European Anti-Poverty Network para España del año 2025[21], señala la capacidad de las pensiones públicas para reducir la pobreza en un 16,7% entre el total de la población. Sin las pensiones públicas la pobreza se extendería de forma exponencial entre la población mayor de 65 años. De hecho, si en el año 2024, el 16,9 % de mayores vivía bajo el umbral de la pobreza, esta se cuadruplicaría hasta el 80,0 % si no hubiese transferencias por jubilación. En este sentido, el índice de Gini se ha reducido en un por 14,1% por efecto de estas transferencias, del mismo modo, si no existiesen estas trasferencias, la renta media de ingresos de los hogares se reduciría desde los 21.759 € hasta los 15.918 €, es decir, decrecería un 26,8 %, en 5.841 €.

Existe un discurso interesado[22] en presentar las desigualdades de renta entre los distintos grupos de edad como *la nueva lucha de clases*, la desigualdad en la acumulación de riqueza está firmemente arraigada entre los grupos profesionales, esto es, los diferenciales de renta en las economías contemporáneas se explican no por el factor de la edad, sin por el de la clase social[23]. Desde luego, el

[21] European Anti-Poverty Network: *El Estado de la Pobreza 2025. Capítulo 4. El papel del Estado,* EAPN-ES, 2025.

[22] Conde-Ruiz, J. I.; García Rodríguez, F.: *Evolución de la Riqueza de las Familias en España (2002–2022): Niveles, Composición y Fractura Generacional*, Fedea, Estudios sobre la Economía Española 2025/23.

[23] Gil Hernandez, C., Salas-Rojo, P., Vidal Lorda, G., Villani, D.: *Wealth Inequality and Stratification by Social Classes in 21st-Century Europe*, 2024, European Commission.

origen de las desigualdades sociales y económicas por razón de edad no se encuentra en la existencia de un cuadro de prestaciones sociales dirigidas a satisfacer las prestaciones básicas de las personas de mayor edad, por lo que no puede analizarse a los grupos sociales por grupos de edad, olvidando la diversidad y heterogeneidad de la composición de cada uno de estos grupos, sino por ingresos sociales, lo que nos sitúa en un paradigma diferente frente al carácter de las desigualdades sociales.

2.3.2. La función económica de las prestaciones de Seguridad Social

El análisis de la eficacia del gasto público requiere incorporar dos axiomas la utilidad social, y el retorno económico, sea por la vía directa, indirecta, hiperindirecta o inducida. La trasferencia de rentas a aquellos grupos, que por razón de edad no están en disposición de trabajar, asegura el nivel de vida y el consumo de un grupo social importante y numeroso. Además, implican un mecanismo de soporte familiar y de redistribución de la renta eficiente.

Desde esta perspectiva puede verse a la inversa, como factor positivo en favor de la prosperidad de nuestra sociedad. Por una parte, ha facilitado una mayor inversión social y familiar en hijos lo que ha supuesto un aumento notable del capital humano y social. Ello ha hecho más productiva la economía y ha supuesto una nueva y abundante cantera de mano de obra, la femenina. Ni siquiera es cierto que la nueva pirámide poblacional sobrecargue los sistemas sanitarios. Son cambios en las pautas de consumo y la modernización de tales sistemas las que explican la mayor parte del incremento en el gasto sanitario en los países desarrollados[24].

Por otra, la nueva vejez está abriendo sectores de consumo y servicios fundamentales para la economía de todos los países demográficamente evolucionados. El peso de las prestaciones de Seguridad Social en España, para las personas de 65 años o más en 2021 representó el 8% del PIB, y su gasto impulsó el 6,7% de la producción total y del empleo total. Ello tiene importantes implicaciones como motor de crecimiento económico, los 5,9 millones de pensionistas dieron empleo a más de 1,2 millones de trabajadores equivalentes a tiempo completo, aproximadamente el 7% de la oferta laboral, si en 2050 los beneficiarios de pensiones de jubilación aumentan a 11,1 millones de personas, su gasto generaría casi 2,3 millones de trabajadores equivalentes a tiempo completo. Ello tiene un claro efecto sobre la capacidad recaudatoria del Estado, ya que se recadan 42 céntimos en impuestos por cada euro gastado en pensiones.[25].

Desde un punto de vista económico-social, resulta eficiente destinar un creciente porcentaje de PIB a aquel grupo social que crezca en número, si hay mayor proporción de personas mayores en nuestras sociedades, es evidente que habrá que destinar mayor porcentaje de PIB a cubrir sus necesidades. Pero, además, se dibuja una economía de los mayores. El sector servicio genera el 80% del empleo, esta categoría pierde su capacidad de otorgar información sobre las actividades productivas, resulta más útil un análisis desagregado, de esta forma contemplaremos como los servicios relacionados con la vejez, sean sanitarios, de cuidados, pero también de ocio, culturales y de distinta naturaleza, adquieren una mayor relevancia, la economía tiende estimular actividades económicas dirigidas a las personas mayores.

[24] Pérez Díaz, J.: *El envejecimiento de la población española*, Investigación y Ciencia, nº 410, 2010.

[25] Febrero, E.; Bermejo, F.: *Pensions as an Engine of Growth. An Approach to the Spanish Case, Based on the Sraffian Supermultiplier,* Review of Political Economy, vol. 36, nº 5, 2024, pags 1850-1875.

3. EL CONTROVERTIDO DEBATE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1. Los estudios sobre sostenibilidad de las pensiones, sus sesgos y sus incertidumbres

A largo plazo, casi todo es posible

John Maynard Keynes

Los debates sobre la sostenibilidad económica de los sistemas públicos de reparto de Seguridad Social han incorporado axiomas incuestionados, sobre cuáles son los síntomas que ponen en riesgo su sostenibilidad económica y cuales las recetas necesarias para mitigarlos. Encontramos ciertos lugares comunes dirigidos a crear un caldo de opinión concreto conducente a desacreditar los mecanismos públicos de previsión social creando alarma sobre su futuro. Sin lugar a dudas existe un claro interés político e ideológicos en este sentido, que pone el énfasis en la relación del incremento de la esperanza de vida y la bajada de la natalidad, pero obvia factores como el crecimiento económico, el aumento de la productividad, o el incremento de la población activa laboral, así como otros factores como el desplazamiento de rentas hacia las élites económicas o el aumento de la desigualdad social.

Pierre Bourdieu consideraba a la epistemología como el discurso justificativo de la ciencia social, y señalaba el deber del científico social de identificar los sesgos vinculados a su disposición y a sus posiciones político-sociales, esto es, la relación entre las diferentes tomas de posición – doctrinas, sistemas, escuelas, movimientos, métodos, etc – como conflicto entre posibilidades y principios de las opciones estratégicas. La legitimidad de la ciencia y el uso legítimo de la ciencia, son en cada momento objeto de la lucha en el mundo social y en el seno del propio mundo de la ciencia[26], pero una cuestión es el sesgo, esto es una adscripción política hacia un modo de interpretar la realidad social, y otra muy diferente el conflicto de intereses[27].

El día 3 de julio de 2025 varios titulares invadieron (y sorprendieron) a la opinión pública española, especialmente por su carácter imperativo: El país: Los jóvenes deberán retrasar su jubilación hasta los 71 años para cobrar una pensión digna[28]. RTVE: Los jóvenes trabajarán hasta los 71 años para poder jubilarse debido a la entrada tardía al mercado laboral[29]. Tomaban cuenta de un informe elaborado por la Fundación BBVA y por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, participado por CaixaBank, la Fundación BBVA, la Fundación Mediterráneo, Ford-España, la Fundación de las Cajas de Ahorros y la Fundación Cañada Blanch[30], que señalaba diferentes factores que vendrían a reducir la tasa de reemplazo y la capacidad económica de las prestaciones públicas para generar una protección adecuada a la edad actual de jubilación, lo que forzaría a las personas que entren hoy al mercado de trabajo, a mantenerse durante un mayor periodo en el mismo. El sindicato CCOO mostró su *rechazo total a los bulos sobre pensiones*[31], planteando críticas fuertes al informe.

[26] Bourdieu, P.: *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Anagrama, 2003.

[27] Para un análisis crítico de distintos informes de FEDEA, y sus desviaciones e incorrecciones metodológicas ver: Navarro, V.; Torres López, J.: *Lo que debes saber para que no te roben la pensión,* Espasa, 2013, pág. 184 y sg.

[28] https://elpais.com/economia/2025-07-03/los-jovenes-deberan-retrasar-varios-anos-su-jubilacion-para-cobrar-una-pension-digna.html.

[29] https://www.rtve.es/noticias/20250703/jovenes-trabajaran-71-anos-jubilarse-entrada-tardia-mercado-laboral/16650726.shtml.

[30] Fundación BBVA: *El retraso en la incorporación laboral de los jóvenes y la reforma de las pensiones elevará en 2065 la edad de jubilación hasta en seis años si se quiere mantener el nivel de vida previo*, Esenciales 03/2025.

[31] https://fe.ccoo.es/noticia:731606--Rechazo_total_a_los_bulos_sobre_pensiones&opc_id=b1702c603ff843fb3d930c0f375b3fa6.

En primer lugar, debemos señalar el sesgo incorporado al seleccionar los periodos temporales de estudio. Se pretende conocer si un jubilado actual (supongamos jubilado en 2024) muestra una carrera de cotización sustancialmente distinta a aquel que se jubile en 2065 y consiguientemente si un trabajador que se jubila ahora puede jubilarse a una edad inferior respecto de aquellos que se jubilen en 2065. Para ello toma exclusivamente las tasas de empleo juvenil, dato que por sí mismo no nos aporta datos suficientes para las conclusiones alcanzadas, pero lo que es peor, no se analiza su evolución histórica y su relación con las carreras de cotización, sino se selecciona un periodo comparativo concreto, que nada tiene que ver con el objeto de estudio.

De este modo, se toman los datos actuales de ocupación juvenil, y se comparan con el momento donde fue más alta en democracia, esto es, en el año 2007. Recuérdese el fuerte carácter distorsionador que tuvo la burbuja inmobiliaria y el boom de la construcción sobre el abandono escolar y el rápido acceso de muchos jóvenes a dicho sector, y en especial, el gravísimo efecto que tuvo la crisis económica sobre el empleo juvenil. De hecho, si vemos los datos desagregados de ocupación que el propio informe muestra por edades en 2007, veremos que la desviación sustancial se produce en el grupo de edad entre 16 y 19 años. Tasas de empleo altas en este grupo implica que estos jóvenes no se hayan formándose.

No existe ninguna justificación objetiva para tomar como referencia comparativa un momento marcado por un carácter tan coyuntural, pero se obvia el importante avance en el empleo juvenil en los últimos años. Deberían compararse los datos de finales de los años 70 y primeros 80 del siglo XX, que constituye el inicio profesional de aquellos trabajadores que se jubilan a día de hoy, y llegaríamos a la conclusión de que los jóvenes actuales están en mejores condiciones para alcanzar mayores periodos de cotización que aquellos. Téngase en cuenta el fortísimo carácter precarizador de las condiciones laborales de la crisis financiera de 2008 y de la reforma laboral de 2013[32] y el cambio de rumbo operado en las últimas reformas laborales.

Según el informe, *se obtendrá una tasa bruta de reemplazo del 90% (que equivale aproximadamente a una tasa neta del 100%, lo que significa mantener el nivel de vida previo) con 40 o más años cotizados y con una edad de jubilación de 65 años. Para conseguir la misma tasa de reemplazo con una carrera laboral de 35 años se deberá demorar la jubilación hasta los 68 años, y hasta los 71 años con sólo 30 años cotizados*. *De esa manera, las menores cotizaciones se compensan con menos años recibiendo la pensión*. Esto es, para que se dé el supuesto responsable de los titulares alarmistas, será necesario que las personas que acceden hoy al mercado laboral coticen como máximo 30 años.

Según los datos del mismo informe, la tasa de ocupación de los jóvenes entre 25 y 29 años en el año 2024 es superior al 71% en línea con la tasa general que se sitúa en España en el 71,4% lo que significa que la entrada en el mercado laboral se produce en esa franja de edad. Si las personas trabajadoras acceden hoy al mercado laboral antes de los 30 años, sus carreras de cotización hasta los 67 años, superará en mucho, como norma general, los 30 años de cotización, por lo que los datos incorporados en el informe no justifican en absoluto sus conclusiones.

[32] Uno de los efectos de la crisis financiera y las políticas neoliberales que le acompañaron fue la pérdida de oportunidades para la generación que accedía al mercado laboral en aquellos años. Los trabajadores cualificados que perdieron su empleo durante la crisis han desarrollado carreras profesionales marcadas por la precariedad laboral – Krugman, P.: *¡Acabad ya con esta crisis!*, booket, 2012.

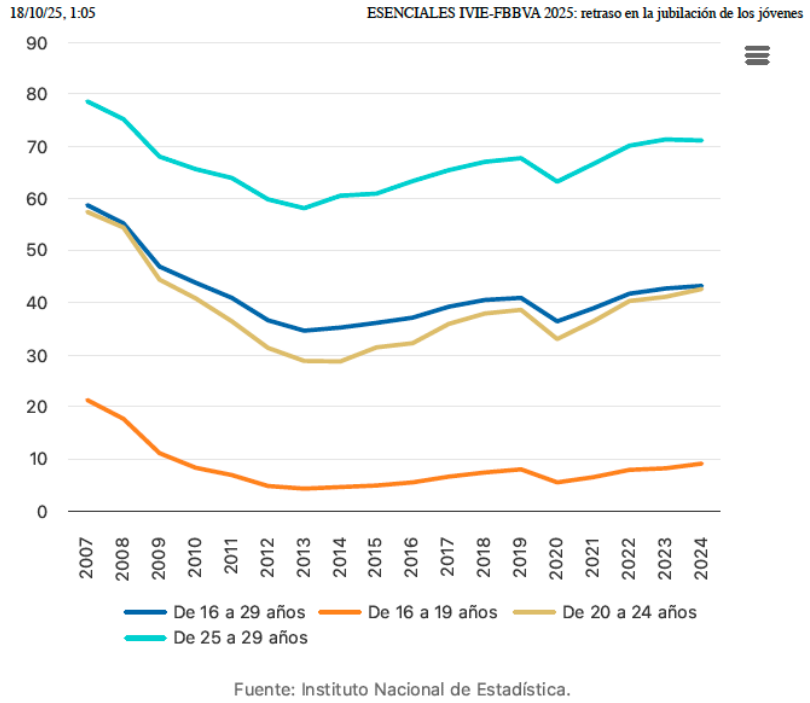


Imagen: Fundación BBVA (2025) Esenciales 03/2025.

Por otra parte, el informe asume supuestos normativos inexistentes. Establece modelos de proyección de carreras de cotización aplicando reglas hipotéticas, no vigentes y fuera del debate contemporáneo de reforma legislativa, lo que nos sitúa ante datos irreales, desde el punto de vista del marco institucional en vigor.

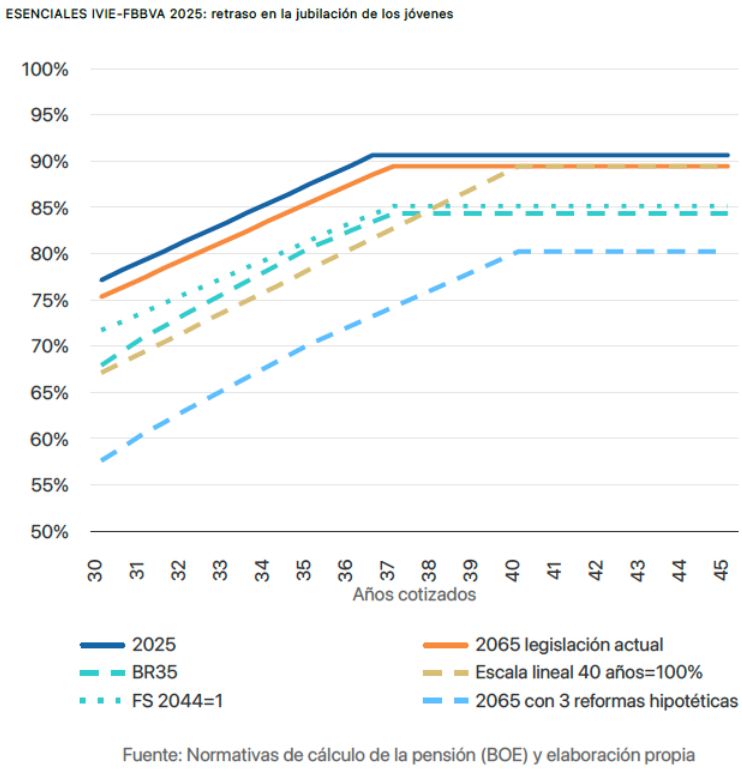


Imagen: Fundación BBVA (2025) Esenciales 03/2025.

Como se aprecia en el gráfico, la desviación significativa se da en la proyección al año 2065 en el supuesto de *3 reformas hipotéticas*. Ciertamente, este gráfico es revelador, si se le aplica una lectura inversa, pone de manifiesto los resultados de la aplicación de aquellas reformas regresivas que propone la gran banca española. Los efectos serán devastadores sobre la capacidad económica de las pensiones. En todo caso, son supuestos que no están en la cartera reformista del gobierno de España.

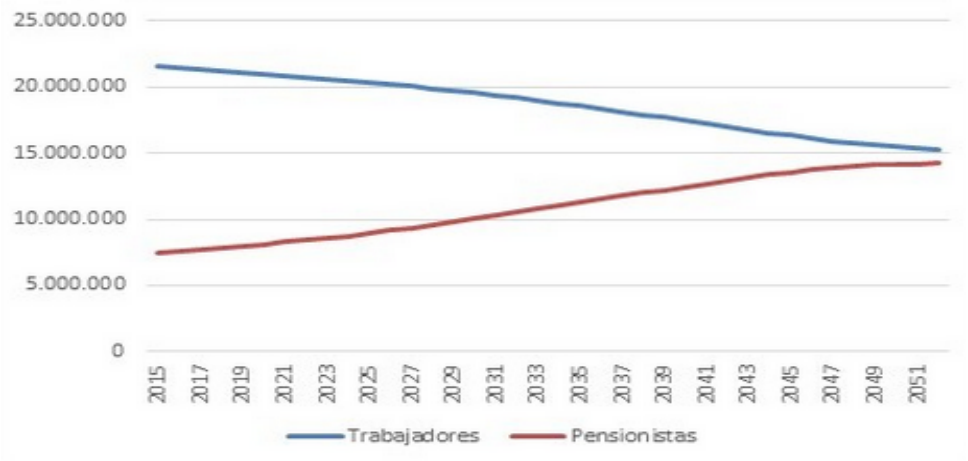
Ciertamente los estudios longitudinales que pretenden prever el futuro incorporan altos grados de incertidumbre, no porque no se pueda calcular la posibilidad de determinadas contingencias, sino porque en muchos casos no conocemos todas las contingencias implicadas. Keynes nos dejó dos famosas frases que nos permiten contextualizar el debate, *en el futuro, todos esteremos muertos*, y en el *futuro, casi todo es posible*[33], con lo que daba contenido al concepto de incertidumbre absoluta sobre el conocimiento de los hechos futuros[34]. Veamos dos ejemplos de proyecciones con profundas desviaciones. En Pacto de Toledo renovado en el año 2020, se acompañaba de un informe técnico. En él se cita una previsión de evolución poblacional en España del INE. De 2020 a 2026 se proyectó un incremento poblacional de 162.643 habitantes, mientras que el crecimiento real entre el 1 de enero de 2020 y el 1 de julio de 2025 ha sido de 1.997.899 habitantes, lo que significa que la población real creció 12 veces más que la proyectada.

[33] Eich S.: *¿Estamos todos muertos a largo plazo? John Maynard Keynes y la política del tiempo*, sinpermiso.info, 2025.

[34] Para una lectura de la incertidumbre y la función del Estado ver: Mazzucato, M.: *El Estado emprendedor. La oposición público vs. privado y sus mitos*, Taurus, 2022.

Año	Proyección INE	Datos oficiales INE	Desviación
2020	47.329.981	47.318.050	
2021	47.326.958	47.400.798	
2022	47.353.590	47.486.727	
2023	47.381.955	48.085.361	
2024	47.413.275	48.619.695	Supera la proyectada en 2035
2025	47.449.884	49.093.546	
2026	47.492.624	49.315.949	A 1/7/2025 1.823.325
2027	47.543.132		
2028	47.601.835		
2029	47.670.571		
2030	47.749.007		
2031	47.837.801		
2032	47.937.660		
2033	48.046.647		
2034	48.163.459		
2035	48.284.479		

Como segundo ejemplo, veamos esta nueva proyección del INE, que dibuja un escenario alarmante con la colisión del número de trabajadores y jubilados. La realidad es que la población activa no está dibujando semejante bajada, de hecho, en el 2º trimestre de 2025 había una población activa de 24.821,800, de los cuales 22.268,700 eran ocupados, lo que significa una tasa de ocupación del 59,03%, y una tasa de paro del 10,29%.



Fuente: INE

3.2. Los sistemas de capitalización en cuentas individuales no reducen la carga financiera del estado en materia de previsión social

Como dice Mesa-Lago, deben tenerse en consideración dos elementos extraordinariamente relevantes, por una parte, que las tasas de reemplazo son más altas en los sistemas públicos que en los privados, por otra, que existe abundante evidencia sobre que la solidaridad social es más fuerte en los sistemas públicos que en los privados, porque en los últimos la propiedad de las cuentas individuales impide cualquier transferencia entre generaciones, grupos de ingreso y género[35].

Y esto tiene una importante consecuencia sobre las transferencias económicas del Estado que van a ser necesarias tanto en los modelos de reparto como en los modelos de capitalización individual, dado que responden a obligaciones de carácter constitucional, tanto para satisfacer prestaciones universales ante estados de necesidad de naturaleza asistencial, como para compensar gastos impropios de la Seguridad Social. Además, cuando el Estado se retrotrae de la gestión de los sistemas contributivos de Seguridad Social, y sume una función asistencialista, estas medidas suelen reducir la indigencia y en algunos casos la pobreza, pero el nivel de las pensiones suele ser muy bajo, lo que termina ampliado la brecha entre los grupos de ingreso en la población: la clase media, cubierta por las pensiones contributivas y los pobres por la pensión no contributiva[36].

Pero, además, los sistemas de capitalización en cuentas individuales no son inmunes al efecto del incremento de la esperanza de vida, dado que esta incrementa los años que las pensiones privadas deben pagarse a los asegurados, lo cual requiere un incremento en la cotización o en la edad de retiro o ambas[37].

De este modo, como la función del Estado es evitar las formas de pobreza, el establecimiento de sistemas que la incrementan tiene como consecuencia el aumento de las cargas del Estado. Por tanto, resulta más eficaz mantener un sistema público de reparto que sistemas de capitalización individual que otorgan beneficios a las empresas financieras, pero protección social insuficiente, lo que finalmente, que hace que el Estado debe gastar en prestaciones asistenciales.

3.3. Los sistemas de capitalización en cuentas individuales no otorgan una protección social mayor a sus beneficiarios

Un elemento recurrente versa sobre la excesiva generosidad de nuestro sistema de seguridad social. En este sentido, el rendimiento real medio anual financiero del sistema de pensiones español se situaría en el 3,5%, lo que implica que se recibirían 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización[38], lo que puede contrastar con la rentabilidad media real de los planes de pensiones privados.

[35] Además, los sistemas privados acentúan la desigualdad de género especialmente por la existencia de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Mesa-Lago, C.: *Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI*, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinaria nº 7, 2024, pág. 40 y sg.

[36] Mesa-Lago, C.: *Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI*, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinaria nº 7, 2024, pág. 42.

[37] Mesa-Lago, C.: *Pensiones de capitalización individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto del Covid-19 y propuestas de políticas*, CEPAL, Políticas Sociales nº. 242, LC/TS.2022/99, 2022; Mesa-Lago, C.: *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*, Fundación Friedrich Ebert, 2020..

[38] Moraga, Mª., Ramos R.: *Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones*, Boletín económico, nº3, 2020, Banco de España, 2020.

Resulta llamativo como aquellos que dibujan las incertidumbres sobre la capacidad de reemplazo de los sistemas públicos de reparto, y proponen la complementariedad de estos con sistemas privados de capitalización no incorporan ningún análisis a cerca de las incertidumbres intrínsecas propias. El informe del BBVA y la patronal bancaria comentado al principio de este capítulo señala que los jóvenes españoles perderán poder adquisitivo en el momento de su jubilación, *salvo que dispongan de un ahorro acumulado suficiente (pensiones privadas, herencias,...)* [39]. Si se señalan los riesgos o debilidades de un modelo habrá de hacerse lo mismo con el otro, para conocer realmente lo adecuado de cada uno de ellos. En especial cuando el único planteamiento normativo en este sentido es a la inversa, esto es, los mutualistas desean una pasarela al RETA, con el objeto de poder recuperar sus periodos de cotización efectivas.

Téngase en cuenta que en el periodo diciembre 2000 - diciembre 2015, la rentabilidad anual media del IBEX 35 fue del 4,62%, de los bonos del Estado a 15 años del 5,40%, mientras que la rentabilidad media de los fondos de pensiones a 15 años fue tan solo del 1,58%. Entre los 322 fondos de pensiones con 15 años de historia, sólo 2 superaron la rentabilidad del IBEX 35, y sólo 1 superó la rentabilidad de los bonos del Estado a 15 años. 47 fondos tuvieron rentabilidad promedio negativa[40]. Téngase también en cuenta que las formas de ahorro a largo plazo son más sensibles a las crisis económicas, y que la cita es ya antigua (2000-2015), por lo que se recomienda una visión actualizada acudiendo directamente a la página web de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para conocer la rentabilidad actual de los fondos de pensiones privados[41]. En ella, y de modo no exhaustivo podemos ver las rentabilidades de los planes de pensiones gestionados por el propio BBVA, autor del informe, que oscilan a 20 años, desde el más rentable (11,01%) al de menor rentabilidad (0,31%).

Gestora BBVA Pensiones S.A. EGFP	Clave Plan	Rentabilidad a 20 años
BBVA PLAN INDIVIDUAL	N0057	1,13%
PINTURAS HEMPEL, S.A. (empleo)	N0186	2,14%
RENTAPLAN	N0288	1,99%
FAMOSA (Empleo)	N0344	2,49%
PETRONOR (Empleo)	N0392	3,02%
BBVA PLAN MEGATENDENCIA TECNOLOGÍA, P.P.I.	N1793	11,01%
OCUPAMENT AJ VACARISSES (Empleo)	N2433	0,31%

A lo que hay que incorporan dos elementos accesorios:

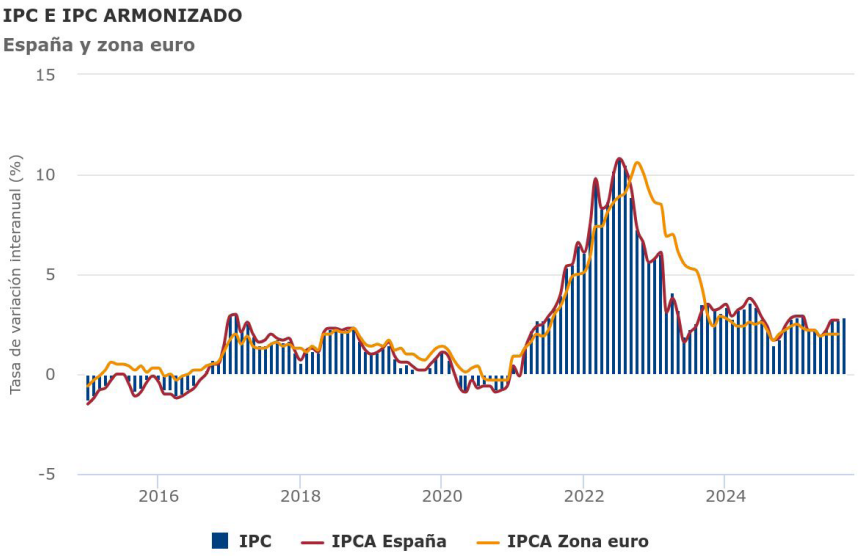
— Las comisiones reguladas en el Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, que establece una comisión por depósito máxima del 0,20 %, y comisiones máximas del 0,85 % anual del valor de las cuentas de posición, para la renta fija, del 1,3% para la renta fija mixta (con menos del 30% de renta variable) y del 1,5% para el resto.

— La evolución de la inflación.

[39] Fundación BBVA: *El retraso en la incorporación laboral de los jóvenes y la reforma de las pensiones elevará en 2065 la edad de jubilación hasta en seis años si se quiere mantener el nivel de vida previo*, Esenciales 03/2025.

[40] Fernández, P.; Ortiz Pizarro, A.; Fernández Acín, P.; Fernández Acín, I.: *Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 2000-2015*, SSRN, 2018.

[41] https://dgsfp.mineco.gob.es/gl/Consumidor/informacionutil/Paginas/RentabilidadesNew.aspx.

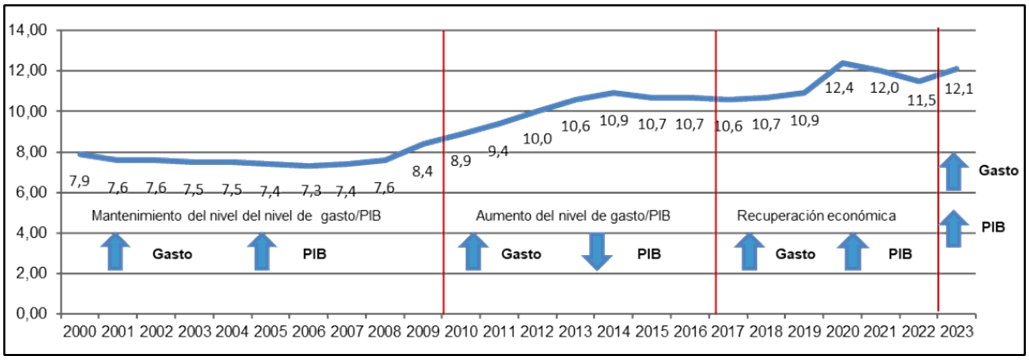


FUENTE: Banco de España. Indicadores económicos

3.4. La economía española puede alcanzar el 15% en PIB en 2050 en Seguridad Social

No se pretende desconocer la complejidad y la realizad social que rodea la dimensión económica de la Seguridad Social, sino afirmar su fuerte carácter de economía política. Nuestras sociedades van a necesitar aumentar su gasto en materia de Seguridad Social, en realidad lo han hecho de este modo desde que hace un siglo comenzaron a desarrollarse los sistemas públicos de protección social. No se soportaría una comparativa entre el sistema económico en España actual con el de hace 50 años, cuando solo gastábamos el 3% del PIB en pensiones y a la inversa, las previsiones económicas de hace 50 años no podrían imaginar un modelo de Seguridad Social tan robusto como el que tenemos en la actualidad. Si para el año 2024, España gastó un 13,2% de su PIB en prestaciones de Seguridad Social, por un 16,1% de Italia y un 15,6% de la UE, la pregunta relevante será ¿Cuáles son las condiciones necesarias en nuestro modelo económico y social para que en 2050 nos situemos en cifras en torno al 15%?

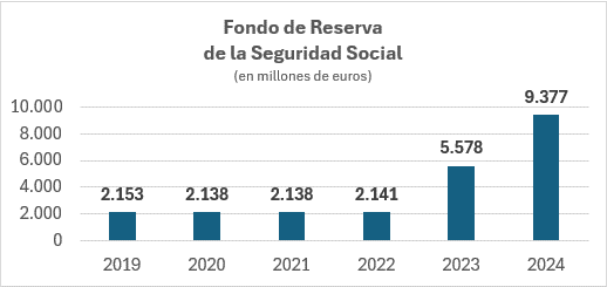
Gasto público en pensiones contributivas como porcentaje del PIB



Fuente: Seguridad Social

No cabe duda que dicho incremento deberá ser absorbido por aumentos en nuestro PIB y mejoras macroeconómicas de nuestra economía[42]. En los sistemas de reparto, la tasa de rendimiento equivale a la del crecimiento de la economía, dado que las cotizaciones generadas en un momento concreto son destinadas al pago de las prestaciones devengadas en ese mismo momento, sin que se destinen a la inversión. En la medida que la tasa del rendimiento del capital pudiese situarse de forma significativa por encima de la tasa de crecimiento económico, hace recomendable que existan mecanismos que favorezcan la capitalización y generen una mayor tasa de rendimiento. Lo que resulta más discutible es que pueda hacerse de forma viable un tránsito de los sistemas de reparto a los de capitalización, en primer lugar, porque no habría recursos para financiar las jubilaciones ya existentes, dado que las nuevas cotizaciones deberían ir necesariamente a la inversión y no a su resarcimiento inmediato como prestaciones, y en segundo lugar, porque si bien los rendimientos del capital pueden ser mayores, su volatilidad es ciertamente mucho mayor, con lo que la tasa de crecimiento de la masa salarial será menos rentable pero mucho más estable y previsible[43].

El fondo de reserva responde a esta lógica, pero no desde una óptica individualista sino colectiva, el sistema incorpora un elemento de capitalización en su financiación, pero no bajo una titularidad del trabajador individual que produce dichas cotizaciones, sino bajo la lógica de fortalecer el reparto bajo un modelo público como medio para garantizar prestaciones sociales.



Los verdaderos peligros que ponen en riesgo la sostenibilidad económica del sistema son el desempleo, la precariedad y la desigualdad social. Incidir sobre políticas laborales que mejoren las condiciones de los empleados constituye el núcleo central de unas políticas eficaces dirigidas a la sostenibilidad, lo que puede chocar con intereses económicos de distinta naturaleza. El crecimiento de los salarios reales en España se ha mantenido cercano a cero desde la década de 1990, e incluso se volvió ligeramente negativo en la década de 2010[44], al no poder seguir el ritmo del ya débil crecimiento de la productividad[45]. Esta evolución salarial es expresión de importantes carencias en la mejora de la productividad, pero especialmente de la disminución de influencia sindical sobre la fijación salarial,

[42] *El hecho de que el porcentaje del PIB en pensiones se doble no tiene por qué crear ninguna alarma lo cual es fácil de demostrar. Supóngase que la productividad creciera un 1,5% por año, una cifra razonable. Es el promedio de crecimiento de la productividad en España de los últimos cuarenta años. Ello implica que, si el PIB de España fuera 100, en el año 2050 el PIB habría crecido 2,25 veces, siendo 225. Pues bien, si en el año 2007 nos gastamos el 8% del PIB en pensiones (es decir, 8 de 100), según aquellas predicciones alarmistas en el año 2050 nos gastaremos el 15% del PIB en pensiones (sobre 225 unidades significa 33 unidades). Pero ello quiere decir que en el 2007 nos quedaban 100-8= 92 unidades para los no pensionistas, mientras que en el 2050 quedarán para los no pensionistas una cifra incluso mucho mayor 225-33=192, y ello a pesar de que el porcentaje del PIB en pensiones sea entonces mucho más elevado (15%) que en el 2007 (8%).* Torres López, J.; Navarro, V.: *La propuesta de los 100 economistas sobre las pensiones. Errores, medias verdades y silencios al servicio de la banca*, Documentos para el debate, Attac, nº1, 2010, pág. 4.

[43] Piketty, T.: *El capital en el siglo XXI,* Fondo de cultura económica, 2013, pág. 541.

[44] El salario por realizar el mismo trabajo cayó un 10,8% real entre 2008 y 2017. CCOO: *Un año de IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva AENC 2018-2020*, Gabinete Económico Confederal, 2019.

[45] OECD: *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*, OECD, 2024.

lo que ha favorecido una concentración de las ganancias derivadas de la mejora en de la productividad en el ámbito empresarial[46]. Debe destacarse un claro cambio de sentido con las medidas sociales impulsadas en los últimos tiempos, de este modo entre 2018 a 2024, el salario medio ha crecido un 17,7%, mientras que el SMI ha pasado de los 707 euros en 2017 a los 1184 euros a 2025, lo que ha implicado un efecto positivo significativo en los salarios de los trabajadores con salarios bajos, sin causar pérdidas sustanciales de empleo[47].

Por primera vez en la historia, España ha salido de una crisis internacional más fuerte de como entro en ella. Desde el cuarto trimestre de 2019, el PIB ha aumentado en 8 puntos porcentuales por 5,9 puntos en la UE, mientras que la población en edad de trabajar lo ha hecho en 6,4 por 2,0 puntos en la UE.

En todo caso, resulta llamativo el énfasis en la sostenibilidad económica de determinadas partidas presupuestarias del gasto social y no de otras. Permítase que se ponga algún ejemplo, que no implica un cuestionamiento de dichos gastos. Socialmente no se cuestiona la sostenibilidad del sistema educativo, judicial o de defensa militar de nuestro país (que implica, este último un esfuerzo similar en las aportaciones vía impositiva), dado que su finalidad no es lograr la autofinanciación, sino prestar una utilidad social, por lo que parece lógico que se financien en base a las decisiones político-económicas determinadas por el poder ejecutivo a través de los presupuestos generales del Estado. De hecho, *la pensión que deba recibir un jubilado no depende sustancialmente de lo que el jubilado haya cotizado a lo largo de su vida, sino del esfuerzo que toda la sociedad desee hacer para garantizar a toda la población una jubilación digna*[48].

En este sentido, la cuestión más relevante es entender el riesgo sistémico que implica el desmantelamiento del sistema público de Seguridad Social. En primer lugar, por el carácter de sostén económico y de paz social que cumple, en segundo por el retorno económico directo que incorpora. Si pensamos que la sostenibilidad del modelo es una decisión fundamentalmente política, sin obviar los condicionamientos sociales en el que se desarrolla, estamos reforzando la idea de la mejora en las vías de financiación, y no solamente en la necesidad de recortar el gasto. Desmantelar un sistema público contributivo de Seguridad Social es más caro para el Estado, dado que, en esta distribución de pago de gastos sociales, a él le corresponde satisfacer la pata asistencial. Reducir la protección social incrementa la pobreza, aumenta el gasto social y empeora las condiciones sociales y económicas de un país.

La reducción del gasto público en Seguridad es una medida que desplaza la riqueza desde las clases populares a los grandes grupos de inversión que desarrollan planes de pensiones privados. Es una medida que se fundamenta en la desprotección social – en especial de las clases populares. Es una medida económicamente peligrosa y contradictoria en el sentido del Estado Social que mandata nuestra constitución, pero sobre todo, es una medida política, que profundiza en la necesidad de debilitar los mecanismos de redistribución de la riqueza en lugar de en fortalecerlos, que favorece al gran capital financiero en detrimento del bien común y que genera riesgos sistémicos para sociedades

[46] En este sentido, el empleo en España está sobrerrepresentado en las pequeñas empresas, además, España se queda atrás en la adopción de tecnologías digitales avanzadas, lo que hace que se encuentre entre los países de la OCDE que menos gastan en innovación. Solo el 1,4% del PIB se destina a I+D, dos tercios de la media de la OCDE. Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España,* 2024.

[47] Hijzen, A.; Pessoa, S.; Montenegro, M.: *Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain*, Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración, N.º 298, ediciones de la OCDE, 2023.

[48] Torres López, J.; Navarro, V.: *La propuesta de los 100 economistas sobre las pensiones. Errores, medias verdades y silencios al servicio de la banca*, Documentos para el debate, Attac, nº1, 2010, pág. 12.

donde el gasto público juega un papel fundamental en la estabilidad y en desarrollo económico y social.

3.5. El sistema de Seguridad Social no incurre en déficit y no debe financiarse exclusivamente por las cotizaciones sociales

A finales de agosto de 2025, el sistema de Seguridad Social presenta un superávit de 6.059 millones de euros, cuantía muy superior a los 1.619 millones de euros de saldo positivo obtenidos en la misma fecha del año 2024. De este modo, mientras que los ingresos ascienden a 159.169 millones de euros, con un incremento interanual del 9,3 % los gastos crecen un 6,4% hasta los 153.110 millones.

En todo caso, dado los posibles elementos coyunturales resulta más adecuado analizar los presupuestos consolidados anualmente. De este modo, las premisas de financiación del sistema de Seguridad Social, pasó para el año 2024 por una doble vía de financiación de acuerdo con la recomendación nº1 del Pacto de Toledo, que establece la separación de fuentes de financiación, por una parte, de cotizaciones sociales que representan el 74,54% de los ingresos, por otra las transferencias del Estado que alcanzan el 19,96%, completándose con un 5,93% de operaciones financieras.

INGRESOS (2024)	En miles
Cotizaciones sociales: 74,54 %	**152.075.014,42**
De empresas y trabajadores 70,41 %	143.647.690,00
Del SPEE y Mutuas (cotizaciones y bonificaciones) 4,13 %	8.427.324,42
Transferencias Del Estado: 18,96 %	**38.722.864**
- Complementos por mínimos de pensiones: **3,55 %**	7.261.170
- Pensiones no contributivas: 1,47 %	3.002.958
- Ingreso mínimo vital: 1,51 %	3.096.926
- Protección familiar	1.339.001
- Protección de la dependencia: 1,72 %	3.522.299
- Asistencia sanitaria del INGESA	320.805
- Servicios sociales y otras actuaciones del IMSERSO	172.605
- Asistencia sanitaria y los servicios sociales del ISM	18.748
- Recomendación Primera Pacto de Toledo 2020: **9,74 %**	19.888.000
- Otras	100.350
Total Transferencias	38.796.299
Total Operaciones corrientes: 94,04 %	**191.839.483**
Ingresos patrimoniales	25.793
Operaciones de capital	62.216
Operaciones financieras: 5,93 %	12.106.526
Presupuesto consolidado: 100 %	**204.008.226**

GASTOS (2024)	En miles
Gastos de personal: 1,35 %	2.749.664
Transferencias corrientes: **95,28 %**	**194.380.965**
- Pensiones: 83,13 %	169.582.905
Contributivas (incluye compl. mínimos y DA 3a LGSS): **81,75 %**	166.776.844
No contributivas (incluye orfandad no contributiva): 1,38 %	2.806.060
- Incapacidad temporal: 5,77 %	11.764.291
- Por nacimiento y cuidado de menor, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, y corresponsabilidad en el cuidado de lactante: 1,80 %	3.669.344
- Ingreso mínimo vital: 1,37%	2.797.211
- Protección familiar: 0,65 %	1.326.515
- Por cese de actividad de trabajadores autónomos	51.111
- Otras prestaciones económicas	668.248
- Gestión transferida a CC.AA de Pensiones no contributivas	201.311
- Gestión transferida a CC.AA de ingreso mínimo vital	242.799
- Convenios control gasto IT y asit.sanit.conting. prof. (CCAA)	336.229
- Autonomía personal y atención a la dependencia: 1,68 %	3.419.665
- Subsidios económicos para personas con discapacidad	7.019
- Farmacia	78.970
- Otras transferencias corrientes	235.342
Operaciones financieras: 2,41 %	4.907.361
PRESUPUESTO CONSOLIDADO	**204.006.249**

El banco de España, cuantifica la deuda de Seguridad Social a 2025 en torno a los 126.000.000.000 euros, si bien no constituyen deuda pública (no son deuda en sentido estricto), sino que cuantifica el conjunto de transferencias realizadas por el Estado a la Seguridad Social, esta trampa contable se acompaña de otra, dado que no se descuentan los gastos impropios de la Seguridad Social, esto es, aquellos gastos sociales que no responden a prestaciones contributivas y que en su liberalidad determina el legislador a su voluntad.

El Informe 1381 del Tribunal de Cuentas de 31 de diciembre de 2018, vino a cuantificar aquellos gastos impropios de nuestro sistema de Seguridad Social, entendido como gastos no derivados de contingencias protegidas sino de gastos no contributivos, en especial la asistencia sanitaria y los complementos a mínimos, la cuantía representa algo más del 50% del presupuesto consolidado para el año 2024: 103.690.000.000 de euros. Este cálculo no incluyó otros gastos impropios, derivados de decisiones del legislador y que no deben ser financiadas por las cotizaciones sociales de carácter finalista, como son las reducciones en la cotización como expresión de las políticas de empleo, las prestaciones no contributivas por desempleo, los coeficientes reductores de la edad de jubilación por tipo de actividad, el trato más favorable en cotizaciones en algunos regímenes o por jóvenes en formación, la situación asimilada al alta por conciliación o cuidados de menor o los complemento para la reducción de la brecha de género o incremento de la base reguladora por viudedad, edad o renta.

De este modo, el Estado está obligado a asumir aquellos gastos de Seguridad Social que son el resultado de decisiones de carácter político y no responden a contingencias sociales contributivas, que deben pagarse exclusivamente a través de las cotizaciones sociales de naturaleza finalista. En definitiva, puede afirmarse, sin duda alguna, que el saldo es positivo a favor de la Seguridad Social.

4. BIBLIOGRAFÍA

Arce, O.; Consolo, A.; da Silva, A. D; Weissler, M.: *Foreign workers: a lever for economic growth*, European Central Bank, 2025.

Berkeley, A.; Ryan-Collins, J.; Tye, R.; Voldsgaard, A; Wilson, N.: *The Self-Financing State: An Institutional Analysis of Government Expenditure, Revenue Collection and Debt Issuance Operations in the United Kingdom*, Journal of economic issues Vol. LIX, nº 3, 2025.

Bourdieu, P.: *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Anagrama, 2003.

CCOO: *Un año de IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva AENC 2018-2020*, Gabinete Económico Confederal, 2019.

Conde-Ruiz, J. I.; García Rodríguez, F.: *Evolución de la Riqueza de las Familias en España (2002–2022): Niveles, Composición y Fractura Generacional*, Fedea, Estudios sobre la Economía Española 2025/23.

Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social: *Proyecciones del gasto público en pensiones España*, Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones, 2023.

Eich S.: *¿Estamos todos muertos a largo plazo? John Maynard Keynes y la política del tiempo*, sinpermiso.info, 2025.

European Anti-Poverty Network: *El Estado de la Pobreza 2025. Capítulo 4. El papel del Estado,* EAPN-ES, 2025.

Febrero, E.; Bermejo, F.: *Pensions as an Engine of Growth. An Approach to the Spanish Case, Based on the Sraffian Supermultiplier,* Review of Political Economy, vol. 36, nº 5, 2024.

Fernández, P.; Ortiz Pizarro, A.; Fernández Acín, P.; Fernández Acín, I.: *Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 2000-2015*, SSRN, 2018.

Fundación BBVA: *El retraso en la incorporación laboral de los jóvenes y la reforma de las pensiones elevará en 2065 la edad de jubilación hasta en seis años si se quiere mantener el nivel de vida previo*, Esenciales 03/2025.

Galbraith, J.K.: *Historia de la economía*, Ariel, 2011.

Gil Hernandez, C., Salas-Rojo, P., Vidal Lorda, G., Villani, D.: *Wealth Inequality and Stratification by Social Classes in 21st-Century Europe*, 2024, European Commission.

Herndon, T.; Ash, M.; Robert Pollin, R.: *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economic Research Institute, working paper series, nº 322, 2023.

Hijzen, A.; Pessoa, S.; Montenegro, M.: *Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain*, Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración, N.º 298, ediciones de la OCDE, 2023.

IMF: *World Economic Outlook*, IMF Library, 2023.

Krugman, P.: *¡Acabad ya con esta crisis!*, booket, 2012.

The Lancet Public Health: *Editorial: Greece—the cost of recovery*, The Lancet Public Health, Volume 3, Issue 8, e351, 2018.

Mazzucato, M.: *El Estado emprendedor. La oposición público vs. privado y sus mitos*, Taurus, 2022.

Mesa-Lago, C.: *Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI*, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinaria nº 7, 2024.

Mesa-Lago, C.: *Pensiones de capitalización individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto del Covid-19 y propuestas de políticas*, CEPAL, Políticas Sociales nº. 242, LC/TS.2022/99, 2022.

Mesa-Lago, C.: *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*, Fundación Friedrich Ebert, 2020.

Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España,* 2024.

Monereo Pérez, J.L.; Rodríguez Iniesta, G.: *Ampliación de derechos de los pensionistas, reducción de la brecha de género y nuevo marco de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social*, Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, nº 35, 2023.

Moraga, Mª., Ramos R.: *Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones*, Boletín económico, nº3, 2020, Banco de España, 2020.

Navarro, V.; Torres López, J.: *Lo que debes saber para que no te roben la pensión,* Espasa, 2013.

OECD: *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*, OECD, 2024.

Pérez Díaz, J.: *El envejecimiento de la población española*, Investigación y Ciencia, nº 410, 2010.

Pessoa, R.M.: *El mínimo vital en Chile*, Lumen juris, 2020.

Piketty, T.: *El capital en el siglo XXI,* Fondo de cultura económica, 2013.

Reinhart, C.M.; Rogoff, K. S.: *Growth in a Time of Debt*, American Economic Review, Papers & Proceedings, nº 100, 2010, pags. 573–578.

Ridaura Martínez, Mª. J.: *La reforma del artículo 135 de la constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?* UNED. Teoría y Realidad Constitucional, nº. 29, 2012.

Torres López, J.; Navarro, V.: *La propuesta de los 100 economistas sobre las pensiones. Errores, medias verdades y silencios al servicio de la banca*, Documentos para el debate, Attac, nº1, 2010.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 61-83

El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada[1]

The necessary strengthening of public pension system revenues as a guarantee of its sustainability: challenges and difficulties in a digitalized economy

Isabel María Villar Cañada *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Jaén
https://orcid.org/0000-0002-3539-8173

Sumario

1. Planteamiento general. Los desafíos para el sistema de Seguridad Social en las próximas décadas
2. El incremento de los ingresos como instrumento para la sostenibilidad del sistema
   2.1. La creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional
   2.2. El incremento adicional de las bases máximas de cotización
   2.3. La cuota adicional de solidaridad
   2.4. La lucha contra el fraude
   2.5. La reforma del modelo de cotización de las personas trabajadoras autónomas
   2.6. La prolongación de la vida laboral. El envejecimiento activo
3. La sostenibilidad del sistema ante una economía digitalizada
   3.1. La reforma del modelo tradicional de financiación del sistema
   3.2. El potencial de las nuevas tecnologías como instrumento para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social.
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Cita Sugerida: VILLAR CAÑADA, I.M.: «El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 61-83.

[1] Trabajo realizado en el marco del Proyecto Estatal de I+D+I "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica" (PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, convocatoria Proyectos de Generación del Conocimiento 2022. IP Francisco Vila Tierno.

Resumen

La sostenibilidad del sistema público de pensiones se enfrenta en las próximas décadas a importantes desafíos. Al progresivo envejecimiento de la población, acrecentado por la inminente jubilación de la generación del baby boom, se unen los efectos que para la Seguridad Social derivan de la digitalización de la economía y de los entornos laborales y que hacen necesario acometer reformas con el objetivo de garantizar su viabilidad económico-financiera. En los últimos años se están implementado diversas medidas que, más allá del recorte del gasto, presente en anteriores procesos reformistas, se dirigen a aumentar los ingresos del sistema. Pero, junto a ellas, resulta necesario un replanteamiento del modelo de tradicional de financiación en búsqueda de fórmulas de que, además de contribuir a la sostenibilidad económico-financiera del sistema, permitan ofrecer una respuesta suficiente y adecuada frente a las cambiantes necesidades de la ciudadanía.

Palabras clave

Seguridad Social; sistema de pensiones; sostenibilidad; financiación; digitalización; inteligencia artificial

Abstract

The sustainability of the public pension system will face significant challenges in the coming decades. The progressive ageing of the population—intensified by the imminent retirement of the baby boom generation—converges with the effects that the digitalization of the economy and of work environments exert on Social Security, thereby making it necessary to undertake reforms aimed at ensuring its economic and financial viability. In recent years, a number of measures have been implemented which, moving beyond the expenditure-cutting approach characteristic of earlier reform processes, seek to strengthen the system's revenue base. Nonetheless, these measures must be accompanied by a reconsideration of the traditional funding model, with the aim of identifying mechanisms that, in addition to contributing to the system's financial sustainability, provide an adequate and sufficient response to the evolving needs of the population.

Keywords

Social security; públic pension system; sustainability; funding; digitalization; artificial intelligence

1. PLANTEAMIENTO GENERAL. LOS DESAFÍOS PARA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

En la actualidad, la generalidad de los sistemas de protección social de nuestro entorno, se enfrentan a dos importantes desafíos. Por un lado, el derivado del factor demográfico, principalmente del progresivo envejecimiento de la población; y, por otro, el proceso de transformación digital, la sociedad 4.0, y sus efectos sobre los entornos económicos y laborales. Nuestra Seguridad Social no es ajena, evidentemente, a estos retos. Antes al contrario, los mismos adquieren en nuestro país una particular relevancia, derivada, entre otros factores, de la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom,* un factor coyuntural, pero con un incuestionable impacto en el sistema público de pensiones[2]. Nos hallamos, así, ante dos procesos independientes, pero coincidentes en el tiempo, que, sin duda, van a tener un importante impacto en los próximos años -lo están empezando a tener ya- sobre un sistema de Seguridad Social como el nuestro, sustentado desde el punto de vista económico-financiero en el principio de solidaridad intergeneracional y la técnica del reparto.

Más allá de la incertidumbre sobre la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, alimentada, en muchos casos, de una manera interesada desde algunos sectores, la realidad es que el sistema de Seguridad Social debe adaptarse a los nuevos escenarios derivados de estos desafíos. Una adaptación que, para que sea llevada a cabo de manera adecuada, debe partir de que no nos hallamos ante problemas u obstáculos insalvables, sino ante escenarios derivados de avances sociales y tecnológicos que no tienen por qué hacer inviable al sistema, pero frente a los cuales se hace más necesaria que nunca una adecuada respuesta por parte de los poderes públicos[3].

El informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, en su Recomendación número 0, establece que "el sistema español de Seguridad Social… constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada". Al mismo tiempo, de manera expresa, se reafirma el "compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas", rechazándose cualquier transformación del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta, "en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema".

El carácter fundamental del sistema de Seguridad Social en el Estado Social de Derecho exige tener presentes las tensiones a las que se ve sometido y los poderes públicos tienen la obligación de ofrecer soluciones adecuadas a las mismas para que el sistema proporcione una protección suficiente frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (art. 41 CE).

Así pues, para garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social resulta imprescindible adaptar sus elementos (encuadramiento, gestión, financiación, acción protectora…) a los efectos derivados de los retos demográfico y digital a los que se enfrenta. Es más, esta adaptación no debe limitarse al sistema público de pensiones, sino que debe llevarse a cabo también en el resto de sistemas protectores (salud, servicios sociales, dependencia) si pretende garantizarse una protección eficiente de la población mayor.

[2] Un detenido análisis sobre este impacto económico en nuestra Seguridad Social en Hierro Hierro, F. J.: "A vueltas sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones: una aproximación al informe Proyecciones del gasto público en pensiones. España". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 271, 2024, págs.43 y ss.

[3] Resulta incuestionable el papel que la Seguridad Social ha venido desempeñando como "amortiguador social" de las consecuencias negativas sobre la población de los distintos procesos de crisis, actuando como instrumento redistributivo y de solidaridad social intergeneracional.

Un análisis del panorama actual de nuestro sistema de Seguridad Social, así como buena parte de las medidas a adoptar, vienen siendo recogidas por la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, que, en sus sucesivos informes, marcan la hoja de ruta que debe orientar la actuación legislativa[4]. Entre esas líneas de actuación, la Recomendación 19 bis, incorporada en 2020, aparece dedicada a la "Seguridad Social y Economía Digitalizada". En ella la Comisión deja constancia expresa de la profunda transformación que el proceso de digitalización de la economía está generando en el entorno productivo, "con la intensificación de la robotización, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales". Unos fenómenos que afectan directamente a la organización del trabajo y a la ordenación de las relaciones laborales y que también se proyectan en el sistema de Seguridad Social y frente a los cuales resulta necesario "llevar a cabo las adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables, al tiempo que se preservan las señas de identidad de nuestro modelo de protección social".

Pues bien, con el mencionado objetivo de dar adecuada respuesta a las demandas y necesidades derivadas de los retos, presentes y futuros, a los que se enfrenta nuestro sistema de Seguridad Social y atender a lo previsto en el Pacto de Toledo de 2020, así como en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, dedicada a la "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo", desde 2021 se han venido llevando a cabo distintas reformas sobre nuestro sistema, concretadas principalmente en dos fases: una primera, materializada en 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; y una segunda fase, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones[5].

Estas dos fases del más reciente proceso reformista comparten una misma filosofía: la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema, pero desde un enfoque integral, en el que se incluye tanto la tradicional dimensión económico financiera, como también la dimensión social, no siempre presente en los procesos de reforma anteriores (2011 y, de manera mucho más evidente, 2013).

Y, por lo que interesa desde la temática de este trabajo, desde la perspectiva de la garantía sostenibilidad financiera, se produce otro acertado cambio de enfoque legislativo desde el momento en que la misma pretende alcanzarse no únicamente, como hasta ese momento, mediante una reducción de los gastos del sistema[6], sino, también a través del incremento de los ingresos, tanto los derivados de las aportaciones estatales como los procedentes de las cotizaciones de los sujetos obligados.

[4] Se trata este de un "punto fuerte" de nuestro sistema, que requiere ser destacado, en cuanto nos hallamos ante una manifestación del consenso parlamentario, refrendada por los agentes sociales y esencial.

[5] Junto a ellos, también resultan destacables las medidas introducidas por el Real Decreto ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

[6] Este objetivo de la reducción de gastos sí estuvo presente en la reforma de 2021 con las medidas vinculadas la jubilación anticipada y la jubilación demorada. También, al menos en principio, en la de 2023, con la reforma dirigida a la ampliación del período a tener en cuenta para la determinación de la base regulada, aunque la modificación finalmente aprobada (opción, a partir de 2026, entre la correspondiente a los últimos 25 años cotizados o la de los 29 años previos al acceso a la jubilación, pudiendo descartarse los dos años menor beneficiosos) se va a traducir en un aumento de los gastos para el sistema, al menos a corto y medio plazo (los próximos 20 aproximadamente).

2. EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS COMO INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Como se ha apuntado con anterioridad, resultan incuestionables los retos demográficos a los que se enfrenta en las próximas décadas nuestro sistema de Seguridad Social, así como la necesidad de atender a los mismos en aras a la sostenibilidad del sistema. La disminución progresiva de la tasa de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y, junto a ellos, la jubilación de la numerosa generación del *baby boom* (con, por lo general, prolongadas carreras de cotización y pensiones elevadas), sitúan a la Seguridad Social ante un panorama que no hace sino acrecentar las dudas que, desde hace ya varias décadas, se vienen planteando sobre la viabilidad económico-financiera a largo plazo de nuestro sistema público de pensiones.

Un panorama este que se ve claramente reflejado en el Informe sobre Envejecimiento 2024 (Ageing Report 2024) de la Comisión Europea. En el mismo expresamente se pone de relieve el elevado nivel de envejecimiento de la población en nuestro país y los consiguientes efectos en el aumento del gasto en pensiones -y también en sanidad- en los próximos años. Aunque estamos ante un escenario que afecta a la generalidad de los países del ámbito comunitario, su incidencia es particularmente relevante en el caso de España, previéndose que el gasto medio en pensiones entre 2022 y 2050 se situará en el 15,1% del PIB (alcanzando un máximo del 17,3% en 2050). En función de estas proyecciones, nuestro país deberá dedicar a pagar las pensiones de jubilación en torno al 41% de los ingresos procedentes de cotizaciones e impuestos, el porcentaje más elevado de la Unión Europea, ante lo cual la Comisión plantea la necesidad de que se acometan reformas dirigidas a mejorar la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

Ante este escenario, resulta necesario, por tanto, incidir en la adopción de medidas que se dirijan a reforzar la capacidad financiera del sistema, incrementando los ingresos, como línea de actuación imprescindible para garantizar su sostenibilidad. Como ya se ha indicado, el legislador parece haber tomado conciencia de esta necesidad y, desde 2021, de manera progresiva se están implementado en nuestra Seguridad Social diversas medidas enfocadas a conseguir un aumento de esos ingresos para hacer frente a la, ya inminente, jubilación de los *baby boomers*. Sin afán de exhaustividad, entre las más destacadas pueden señalarse:

2.1. La creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional

Introducido por 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 (disp. adic. cuarta), el MEI se configura como el heredero del -afortunadamente no nato- factor de sostenibilidad[7] como instrumento dirigido a buscar la viabilidad financiera del sistema[8]. El Acuerdo social de 1 de julio de 2021, suscrito por el Gobierno con las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas, contempló de manera expresa que "en cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los firmantes se comprometen a negociar la sustitución del factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que

[7] Un interesante análisis de esta sustitución en López Gandía, J.: "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Derecho Social,* nº 96, 2021. Págs.47-61. Más recientemente, Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 482, 2024. Págs. 23-52.

[8] En 2020 la Comisión Europea ya instaba la puesta en marcha de medidas dirigidas a compensar los efectos derivados de la inaplicación (suspensión en ese momento) del factor de sostenibilidad. En este sentido, el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ("Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo") contempló la "Sustitución del Factor de Sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional» (C30.R2-D).

operará a partir de 2027… que evite hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo".

Las dificultades en el proceso de negociación llevaron a que finalmente el diseño e implementación del MEI fuese acordado únicamente con las organizaciones sindicales, adelantándose su entrada en vigor a 2023 (Acuerdo social de 15 de noviembre de 2021).

Establecido como un mecanismo temporal con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo, el RD ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, regula este mecanismo, introduciendo un nuevo art. 127 bis) en la LGSS[9]. Así, con el objetivo de "repartir equilibradamente el esfuerzo entre las distintas generaciones, para que los jóvenes no sufran perjuicios que mermen acusadamente la cuantía de sus pensiones y favoreciendo la sostenibilidad a largo plazo del sistema de la Seguridad Social"[10], el MEI se configura como una cotización finalista, dirigida a nutrir el Fondo de Reserva -y, por tanto, al margen del principio de contributividad, característico de nuestro sistema de pensiones-. Resulta de aplicación en todos los regímenes de Seguridad Social y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación[11], y no será computable a efectos de prestaciones y ni objeto de ningún tipo de bonificación, reducción, exención o deducción.

Como es sabido, el porcentaje adicional de cotización correspondiente al MEI, aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes, se está incrementado un 0,1% desde su entrada en vigor en 2023, en función de lo establecido en la disp. transitoria cuadragésima tercera LGSS, hasta llegar al 1,2% en 2029 (y en principio hasta 2050) y repartiéndose la carga, en el caso del trabajo por cuenta ajena, entre empresa y persona trabajadora en los mismos términos establecidos para la cotización por contingencias comunes[12].

Pese a esta proyección hasta 2050, la cotización correspondiente al MEI "podrá aumentarse en el supuesto de que el Parlamento no acordase medidas correctoras del exceso de gasto que hubiera detectado la AIReF en sus Informes trianuales de evaluación" (disposición adicional segunda RD ley 2/2023).

Si bien parece evidente que una medida temporal como el MEI no sirve para resolver todos los problemas de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social[13], y sin entrar en las intensas críticas que

[9] La reforma de 2023 deroga la regulación del MEI de 2021, que establecía su ejecución en dos fases (la primera hasta 2032 y la segunda con un plazo por determinar) y modifica el porcentaje, estableciéndose su aplicación progresiva hasta 2029.

[10] Castro Medina, R.: "Mecanismo de Equidad Intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA. (Gómez Salado, M.A. el alt, dir.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, 2024. Pág. 291.

[11] Quedan excluidas del mismo las personas incluidas en el Régimen de Clases Pasivas y los colectivos excluidos de la obligación de cotizar por jubilación (por ejemplo, jubilados activos o quienes desarrollen programas de formación y prácticas no laborales y académicas).

[12] Así, según establece el art. 127 bis, "en el caso de que se modifique la estructura de distribución de la cotización entre empresa y trabajador por contingencias comunes esta cotización finalista se ajustará a la nueva estructura".

[13] Un profundo análisis, tanto jurídico como económico del MEI en Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 467. 2021. Págs. 132 y ss.

suscitó su aprobación -que determinaron, como se ha indicado, que la representación empresarial se "bajase" del acuerdo- relativas a sus efectos perniciosos sobre el empleo, el valor del MEI (además de haber sustituido el factor de sostenibilidad) reside en insertarse en un conjunto más amplio de reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema desde el lado de los ingresos, rompiendo así el tradicional ámbito de actuación limitado a la reducción de los gastos -y, por ende, de las pensiones- que presidió la mayor parte de los procesos reformistas de la pasada década.

2.2. El incremento adicional de las bases máximas de cotización

El equilibrio entre los principios de contributividad y de solidaridad se configura como uno de los elementos identificativos de nuestro sistema público de pensiones. Un rasgo este que aparece señalado en el Informe de Pacto de Toledo de 2020 en cuya recomendación 5, de manera expresa, se indica que "todas las reformas que se adopten en el futuro deberán mantener una combinación equilibrada entre contributividad, solidaridad y suficiencia, como señas de identidad del modelo" y que "la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema". Por su parte, en la recomendación 15, sobre "Solidaridad y garantía de suficiencia", se deja constancia de que el principio de solidaridad permite "modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia".

En esta línea, el componente 30.R6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia relativa a la "Adecuación de la base máxima de cotización del sistema" prevé el incremento gradual[14] de la base de cotización máxima del sistema, que "deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no alterar la naturaleza contributiva del sistema".

Pues bien, el RD ley 2/2023 materializa esta reforma relativa al incremento de las bases máximas de cotización, (que, conviene recordar, siguen siendo de las más bajas de la Unión Europea)[15]. Para ello, se sustenta en dos incrementos: uno básico, en función del cual el tope máximo de las bases de cotización tendrá un incremento anual equivalente al porcentaje en el que se actualicen las pensiones; y otro adicional, de 1,2% anual durante el periodo previsto en la Disp. transitoria trigésima octava (2024-2050). Frente a ello, la pensión máxima, además de la revalorización anual conforme al IPC, experimentará un discreto incremento adicional de 0,115% anual hasta 2050, aumentando a partir de ese año, en función de lo establecido en el apartado cuarto de la disp. transitoria trigésima novena LGSS)[16].

Sin quebrar totalmente el principio de contributividad, pues se continúa contemplando el incremento anual de ambos conceptos (base máxima y pensión máxima), la reforma refuerza el elemento solidario del sistema, desde el momento en que dicho incremento no resulta simétrico o equiparable, siendo notablemente superior en los próximos años, en los que las tensiones financieras para el sistema serán más intensas, en el caso de los límites máximos de las bases de cotización [17]. Así,

[14] El plazo de implementación de la reforma se fija de 30 años (siendo posteriormente ampliado a cuatro décadas por el RD ley 2/2023) lo que refleja "una planificación de la reforma de las pensiones de largo alcance". *Vid.* Monereo Pérez, J. L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Atelier, Barcelona, 2022. Pág. 81.

[15] La media de las citadas bases máximas en el ámbito comunitario supera los 6.000 €/mes.

[16] Un exhaustivo análisis de este doble incremento en Maldonado Molina, J.A.: "El borrador de reforma de la base reguladora de la jubilación y el incremento de los topes máximos de las bases de cotización y de las pensiones". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 473, 2023. Págs. 34 y ss.

[17] Ese diferente ritmo de incremento en los últimos años queda reflejado en el progresivo aumento de la diferencia entre la base máxima y la pensión máxima, situándose por encima del 20% en 2023.

la brecha entre las bases máximas de cotización y las pensiones máximas se va a ir incrementando hasta 2050 (mientras las bases máximas aumentarán adicionalmente en un porcentaje superior al 30%, las pensiones máximas lo harán en torno al 3%)[18].

Existen también diferencias temporales, tanto en la entrada en vigor del incremento adicional (el relativo a las bases máximas comenzó a implantarse en 2024, mientras que el de las pensiones máximas no se ha aplicado hasta 2025) como en su finalización (hasta 2050 en el caso de las bases de cotización y hasta 2065 en la pensión máxima).

Nos hallamos, por tanto, ante una medida original e "imaginativa" cuyo efecto a largo plazo como instrumento para contribuir a garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema, resulta particularmente destacable. El diferente ritmo de implementación de los incrementos adicionales de bases y pensiones máximas consigue retrasar en el tiempo el incremento en la subida de estas últimas, hasta que se haya jubilado la mayoría de la generación del baby boom, dando lugar, así, a un aumento de los ingresos -y a una reducción de los costes- del sistema en los momentos más críticos para su sostenibilidad.

2.3. La cuota adicional de solidaridad

En la anteriormente citada recomendación 5 del Informe de seguimiento del Pacto de 2020, se plantea la necesaria –"indispensable", según el tenor literal de la misma- adecuación entre las bases de cotización y los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia. En los últimos años han sido varias las reformas implementadas con este objetivo (reducción de los conceptos excluidos de la base de cotización (art. 23.2 RD 2064/1995); o la más reciente reforma del sistema de cotización de las personas trabajadoras autónomas). Y en esta línea, y con el evidente objetivo de contribuir a la sostenibilidad del sistema incrementando sus ingresos, procedentes en este caso de las retribuciones más elevadas, se enmarca también la cuota adicional de solidaridad (art. 19 bis LGSS y art. 72 bis RD 2064/1995), que ha comenzado a implementarse en 2025 y que afecta a las personas trabajadoras cuyas retribuciones mensuales superen el importe de la base máxima de cotización prevista en el Régimen General de la Seguridad Social.

Así, estos importes que superen la base máxima, que tradicionalmente estaban exentos de cotización, quedan ahora sometidos a una cotización adicional estructurada en tres tramos que, aplicándose de manera progresiva[19], se situará en 2045 en el 5,5 % a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento; el 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el 7% a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La carga de esta cotización adicional se reparte entre empresa y persona trabajadora en el mismo porcentaje que el previsto para la cotización por contingencias comunes (el 83,39 % corresponde a la parte empresarial y el 16,61% a la parte trabajadora).

A diferencia de lo previsto en el MEI, no aparece contemplado legalmente cuál ha de ser el destino de los ingresos derivados de la aplicación de esta cotización adicional de solidaridad, si bien,

[18] El incremento adicional de las pensiones solo se aplicará a las causadas desde 2025.

[19] Un régimen transitorio previsto en la Disp. transitoria cuadragésima segunda LGSS es considerado excesivo por algunas opiniones, lo que limita en buena parte la eficacia de la medida (v. gr. Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.,* pág. 30).

en aplicación de lo previsto en el art. 118.1 LGSS, el mismo debería destinarse también a la dotación de Fondo de Reserva[20].

Así pues, en lugar de optar por el destope de las bases máximas de cotización, que, pese a ser reivindicado desde diversos sectores sindicales y también por autorizadas voces de nuestra doctrina[21], resulta más complejo desde el punto de vista de la contributividad que sigue presidiendo nuestro sistema público de pensiones, el legislador ha diseñado esta medida novedosa con un resultado similar: recaudar por la remuneración total que perciba una persona trabajadora[22]. No obstante, la diferencia reside en que el tipo de cotización a aplicar es considerablemente menor al que hubiese resultado de aplicación en caso del destope. Y, además, tales remuneraciones no computan en la base de cotización, por lo que no serán tenidas en cuenta a la hora de determinar las bases reguladoras de prestaciones futuras[23]. Es decir, la medida se proyecta no sobre la carrera de seguro del cotizante, sino que, como reflejo de la solidaridad subyacente en la misma, servirá para la mejora de las pensiones de otros[24].

Nos hallamos, pues, ante una medida totalmente novedosa, sustentada, como ocurre con el MEI, sobre la idea de que la garantía de la sostenibilidad del sistema de pensiones requiere de solidaridad[25], en este caso, de quienes perciban mayores remuneraciones (por encima de la base máxima de cotización). Una solidaridad intra e intergeneracional sobre la que se sustenta, y ha de seguir sustentándose, nuestro sistema público de Seguridad Social (Recomendación Pacto de Toledo 2020).

No obstante, no puede obviarse que, según datos de la Agencia Tributaria, en 2024 solo el 9% de las personas trabajadoras percibieron ingresos superiores dicha base de cotización máxima. Ello, unido al régimen transitorio previsto, hacen que la efectividad de esta medida para garantizar, por sí sola, la sostenibilidad futura del sistema de pensiones se antoje limitada, al menos en los próximos años en los que, ya sabemos, el sistema se verá fuertemente tensionado por la jubilación de los *baby boomers*[26].

[20] Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?" *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 475, 2023. Pág. 19.

[21] En este sentido, Molina Navarrete, C.: Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión en entornos de sostenibilidad. En VV.AA. (Gómez Salado, M.A. et alt. dirs.): *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo».* Laborum, Murcia, 2024, pág. 341, quien defiende el citado destope, aunque de una manera gradual y progresiva.

[22] Esta cuota adicional de solidaridad se aplica a las personas trabajadoras por cuenta ajena incluidas en el Régimen General y a quienes trabajan por cuenta propia en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. Quedan excluidos, pues, quienes se integran en los Regímenes Especiales de Trabajadores por Cuenta Propia, de la Minería del Carbón y de Clases Pasivas.

[23] Lo cual, en opinión de Nicolás Bernat, J.A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.,* Pág. 36, "puede abrir un resquicio al fraude, en connivencia con la persona trabajadora, al objeto de ahorrarse los obligados de la obligación de cotizar los importes suplementarios a ingresar, al no constituir ningún beneficio palpable para la percepción de futuras prestaciones".

[24] Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad". *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, 2024. Pág. 17.

[25] Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.* Pág. 29.

[26] Algunas voces mantienen también que medidas como esta pueden afectar al crecimiento de la economía. *Vid.* Jiménez, S, y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas". *Papeles de la Economía Española*, nº 176, 2023. Pág. 107.

2.4. La lucha contra el fraude

El Pacto de Toledo de 2011 ya puso el foco en el coste que para el sistema deriva del acceso indebido o fraudulento a la protección -además de sus efectos como elementos de deslegitimación social-, así como en la necesidad de adoptar medidas encaminadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones y de luchar contra la economía irregular, combatiendo los efectos negativos que el empleo sumergido tiene en la estabilidad económica del sistema. En el Informe de seguimiento de 2020 (recomendación 10), la Comisión vuelve a insistir en la necesidad de seguir avanzando en el establecimiento de mecanismos de control tanto de los ingresos del sistema (reducción de la morosidad, afloramiento de la economía sumergida, con particular incidencia en sectores como el del servicio del hogar o de atención a personas…) como del adecuado percibo de las prestaciones. Y en aras a la consecución de este objetivo, se indican como vías principales: a) la mejora de la coordinación interadministativa, de manera que todas las administraciones implicadas (Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior) puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos, y b) el refuerzo tanto de los medios, materiales y humanos de la Inspección de Trabajo como del régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

En efecto, son dos los principales tipos de actuaciones fraudulentas en el ámbito de la Seguridad Social que se traducen en una reducción de los recursos del sistema: por un lado, aquellas que afectan a los ingresos, debido a la falta de cotización o a situaciones de infracotización (falta de inscripción de la empresa, afiliaciones o altas, falta de correspondencia entre las remuneraciones realmente percibidas y las bases de cotización, falsos autónomos, empleo sumergido…); y, por otro, las que inciden en el gasto, derivadas del reconocimiento o mantenimiento irregular de prestaciones (altas ficticias, falta de comunicación de cambios en las circunstancias personales o profesionales de la persona beneficiaria que tienen incidencia en el mantenimiento del derecho a la prestación, etc).

La lucha contra el fraude se presenta, así, como una vía esencial para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social, una importancia esta que adquiere particular dimensión en un contexto como el actual de tensiones financieras y de incertidumbre sobre el futuro del sistema, presente en buena parte de la ciudadanía[27]. Y es que, además de las consecuencias negativas que las actuaciones fraudulentas pueden generar en el alcance de la protección dispensada a la persona beneficiaria y de los evidentes efectos negativos para la sostenibilidad económico-financiera del sistema de Seguridad Social, el deficiente control del fraude puede ser interpretado también por la ciudadanía como el reflejo de un funcionamiento ineficiente de nuestra Seguridad Social, lo que puede traducirse, como ya apuntó el Pacto de Toledo en 2011, en una pérdida de credibilidad hacia el mismo y hacia las medidas dirigidas a garantizar su viabilidad.

Son varias las manifestaciones que en los últimos años reflejan la toma de conciencia sobre la necesidad de una actuación conjunta y decidida de los poderes públicos con este objetivo de evitar la fuga de recursos del sistema[28]. En el ámbito específico de la Seguridad Social, además de las reformas

[27] De particular interés sobre este tema resulta el estudio del profesor Suárez Corujo, B: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 3, 2015. Págs. 97-122.

[28] Entre ellas, *v.gr.* la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social; la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social; la creación, dentro de la estructura de la ITSS, de la Oficina Nacional de Lucha contra el fraude, como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (RD 192/2018, de 6 de abril); Los sucesivos planes estratégicos

normativas dirigidas al reforzamiento de los requisitos de acceso y del control de las prestaciones, particularmente centradas en el ámbito de la incapacidad temporal y el desempleo, las medidas concretas enmarcadas en el objetivo de la lucha contra el fraude van desde aquellas que, con una finalidad preventiva, la propia Administración de la Seguridad Social ofrece a las empresas con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de cotización ante una coyuntura económica negativa (aplazamientos o fraccionamientos en la liquidación mensual de cuotas), hasta las correctivas, como el procedimiento recaudatorio ejecutivo por la vía de apremio que permite la ejecución forzosa sobre el patrimonio del obligado al pago, incluyendo el embargo de bienes y derechos, así como la adopción previa de medidas cautelares, o las de naturaleza sancionadora, administrativa o penal[29].

Y no puede dejar de señalarse, como se verá más adelante, la potencialidad que presentan las nuevas tecnologías como instrumento para reforzar la detección de comportamientos fraudulentos.

Resulta evidente que una eficaz lucha contra el fraude requiere dotar a la Administración de recursos, tanto materiales como humanos, adecuados y suficientes. Y es esencial también, como se apuntaba, una adecuada colaboración entre todos los agentes que, directa o indirectamente, intervienen en la gestión del sistema. En este sentido, el art. 134 LGSS establece la obligación de las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social de colaborar con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "en orden a la vigilancia que esta tiene atribuida respecto al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores". Por su parte, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (el art. 16. 3) establece de manera expresa que las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, facilitándole, cuando le sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado; una colaboración que debe ser recíproca (art. 17.1).

Este mandato legal se viene materializando en diversas resoluciones con la finalidad de fortalecer la colaboración interadministrativa, centrándose, sobre todo en los últimos años, en el intercambio de datos, automatización y procesos telemáticos. Entre ellas pueden señalarse las Resolución de 26 de julio de 2018 y de 25 de julio de 2019 por las que se publican sendos convenios entre la TGSS la ITSS, para intensificar y hacer más eficaz su colaboración recíproca, facilitando aspectos como el acceso a bases de datos, el intercambio de información, la formación o la creación de comisiones de seguimiento. O, más recientemente, la Resolución de 5 de mayo de 2025 por la que se publica el convenio entre la TGSS y el Ministerio de Hacienda sobre intercambio de información estadística.

No obstante, es necesario seguir avanzando por esta vía de colaboración institucional (también a nivel autonómico), con el resto de los sujetos con competencias gestoras y también con los interlocutores sociales como elemento imprescindible para una gestión más eficiente y una eficaz lucha contra las conductas fraudulentas.

---

de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre cuyos objetivos se encuentran el control de las obligaciones en materia de Seguridad Social de las empresas, la detección y sanción del empleo irregular, falsos autónomos o empresas ficticias, o la detección de la aplicación y obtención indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social; o la creación del Observatorio para la lucha contra el fraude en la Seguridad Social (Orden TMS/667/2019, de 5 de junio).

[29] Al respecto, Suárez Corujo, B.: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis", *op. cit.* Págs. 102 y ss.

2.5. La reforma del modelo de cotización de las personas trabajadoras autónomas

Si bien el estudio del proceso de convergencia entre el Régimen General y el RETA transciende el objetivo del presente trabajo, en este análisis de las reformas operadas en los últimos años con la finalidad de aumentar los ingresos del sistema de Seguridad Social conviene hacer una breve mención al nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

La cotización en el ámbito del trabajo autónomo ha venido, durante mucho tiempo, siendo cuestionada, principalmente por la libertad del/de la autónoma/a para decidir su base de cotización, con independencia de los rendimientos reales obtenidos por el desarrollo de la actividad. Esto generaba un evidente problema para el sistema de Seguridad Social, por la pérdida de ingresos que derivaba de que una amplia mayoría de las personas (en torno al 85%) optasen por la base mínima , lo que convertía al RETA en un régimen deficitario, necesitado de aportaciones del Régimen General para garantizar su sostenibilidad, con el consiguiente perjuicio para un principio básico del sistema como es el de solidaridad -además del problema derivado para los propios sujetos protegidos, por la limitada cuantía de las prestaciones generadas, consecuencia de esas bases mínimas de cotización, que, en muchos casos, requerían de complementos a mínimos-.

Consciente de esta realidad, y en aras a contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema, el Informe del Pacto de Toledo 2020 ya contempló de manera expresa la necesidad de establecer "medidas para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales, de manera que no se vean perjudicados los elementales principios de contributividad y de solidaridad en los que se fundamenta el sistema" (recomendación 4). En esta misma línea, la recomendación 5 (adecuación de las bases y periodos de cotización) consideró indispensable que, con carácter general, las bases de cotización se adecúen a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia., instando a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y mejorando los instrumentos de control de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones.

Pues bien, como es sabido, el RD ley 13/2022, de 26 de julio[30], vino a establecer un nuevo sistema de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas en función de los ingresos reales obtenidos por su actividad, aplicable de manera progresiva desde 2023[31].

Muy a grandes rasgos, y sin intención alguna de realizar un análisis exhaustivo de este sistema[32], se establecen quince tramos de rendimientos netos mensuales previstos, correspondiendo a cada uno de ellos una base mínima y una máxima. Así, en función de la estimación de los rendimientos netos que realice el/la autónomo/a y del tramo en que se integre, deberá elegir la base por la que va a cotizar, que habrá de estar incluida en el rango permitido para ese tramo. Una vez elegida la base

[30] Este RD ley materializa lo pactado por Gobierno y agentes sociales en el Acuerdo para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones de julio de 2021.

[31] Se contempla un periodo de transición de nueve años (hasta 2032), con revisiones periódicas cada tres años, en las que el Gobierno, junto a las organizaciones empresariales y sindicales y las asociaciones de autónomos podrán decidir la aceleración del calendario.

[32] Un estudio detenido del nuevo sistema de cotización en Trillo García, A.R. y Rodríguez Iniesta, G.: *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (régimen jurídico tras las reformas de 2022-2024).* Laborum. Murcia, 2024; Aragón Gómez, C.: "El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* nº 99, 2023; o López Insua, B.M.: "Los trabajadores autónomos tras las últimas reformas de 2022 y 2023. Estudio a las novedades normativas recogidas en el RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 y otras leyes". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 2, 2023. Págs. 197-202.

de cotización, la determinación de la cuota a abonar se realizará aplicando sobre la base los tipos de cotización fijados legalmente[33].

Se contempla también la posibilidad de realizar hasta seis cambios anuales de base de cotización, previa solicitud a la Tesorería General de la Seguridad Social, con el objetivo de facilitar el ajuste del esfuerzo de cotización a la evolución real de los ingresos. Y al cierre del ejercicio fiscal, la Seguridad Social revisa los ingresos declarados y procede a regularizar las cuotas pagadas, de manera que el/la autónomo/a deberá proceder a su ingreso en el supuesto de que la cotización realizada fuese inferior a lo que le correspondía y podrá solicitar la devolución si fue superior.

Indudablemente, este nuevo sistema de cotización supone un avance fundamental desde la perspectiva de la racionalización y convergencia del sistema de Seguridad Social y de la intensidad de la protección frente a las situaciones de necesidad del colectivo de personas trabajadoras autónomas. Pero también lo es, evidentemente, desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del sistema, constituyendo una vía para incrementar los recursos de la Seguridad Social.

No obstante, no puede obviarse la complejidad del sistema de cotización, que requiere de una adecuada y efectiva colaboración entre la Administración de la Seguridad Social y la Administración Tributaria que facilite el intercambio de información y un adecuado ajuste entre los rendimientos reales obtenidos y el esfuerzo de cotización de realizado. Es necesaria, asimismo, una adecuada información y formación de las personas trabajadoras autónomas que contribuya a un progresivo cambio de mentalidad, desde la visión tradicional y limitada que considera a la Seguridad Social como un gasto a una más amplia, que contemple los beneficios protectores futuros.

Y tampoco se puede dejar de tener en cuenta que, por sí sola, la reforma no va a solucionar todos los problemas existentes en torno al trabajo por cuenta propia, como el tema de la economía sumergida, y que la misma puede generar también efectos negativos e indeseados como la subida de precios para compensar el mayor esfuerzo de cotización o la búsqueda de ventajas en otros países en los que las condiciones de tributación y/o cotización sean más ventajosas[34].

2.6. La prolongación de la vida laboral. El envejecimiento activo

En los últimos tiempos venimos asistiendo en nuestro sistema de Seguridad Social a la implementación o el refuerzo de una serie de medidas dirigidas a fomentar el retraso de la jubilación, que podríamos enmarcar en el concepto amplio de "envejecimiento activo". Así, la mayor penalización de las jubilaciones anticipadas, la mejora de los incentivos para quienes decidan prolongar su vida laboral más allá de la edad legalmente establecida (jubilación demorada) o la redefinición del régimen de compatibilidad entre trabajo y pensión (jubilación activa) coinciden en el objetivo de mantener más tiempo en activo a las personas trabajadoras[35].

Estas medidas, más allá de buscar garantizar el derecho a trabajar de las personas mayores (como en muchas ocasiones se nos presentan), tienen un indudable efecto positivo desde el punto de

[33] Para 2025 son: 28,30% por contingencias comunes; 1,30% por contingencias profesionales; 0,90% por cese de actividad; 0,10% por formación profesional y 0,80% por MEI.

[34] Un interesante estudio sobre la cotización en el trabajo autónomo es el realizado por Hierro Hierro, F.J.: "La cotización del trabajo autónomo: un largo camino (pasado y futuro)", en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F. coords.): *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza,* vol. I. Laborum. Murcia, 2024. Págs. 187-203.

[35] Este objetivo estuvo ya presente de forma evidente en el RD ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

vista de la sostenibilidad financiera del sistema, tanto desde la perspectiva de la disminución de gastos como del incremento de sus ingresos.

Así, por una parte, ante el escaso éxito en nuestro país de la jubilación demorada, la Ley 21/2021 reforzó los incentivos a la prolongación de la vida laboral establecidos en la reforma de 2011, regulando el denominado "complemento económico" (art. 210.2 LGSS) para los casos en los que se demore el acceso a la pensión de jubilación[36]. Una mejora que se aplicó directamente no sólo a las personas que demorasen la jubilación a partir de la entrada en vigor de la Ley, sino también a quienes, habiéndola demorado previamente sin contemplar esa posibilidad, se jubilaron en 2022. Y que ha supuesto un incremento destacable en las altas iniciales de jubilación demorada (dentro de los discretos resultados de esta modalidad), pasando del 4,6% entre 2015 y 2021 al 5,4% en 2022 y al 8,1% en 2023[37].

Por otra parte, en cumplimiento de la recomendación 12 del Pacto de Toledo 2020 y fruto del Acuerdo entre Gobierno y agentes sociales de 31 de julio de 2024[38], el RD ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, reforma, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de la jubilación activa, regulada en el art. 214 LGSS[39]. Así, con entrada en vigor el l1 de abril de 2025, se establece un nuevo modelo de jubilación activa que viene a flexibilizar el principio tradicional, que continúa contemplándose, aunque con posibles "salvedades", en el art. 213. 1 LGSS, en virtud del cual el disfrute de la pensión de jubilación es incompatible con el trabajo del pensionista[40].

Se pasa así del anterior modelo restrictivo y privilegiado, en virtud del cual solo podían acceder a la situación de jubilación activa quienes, en base a sus cotizaciones, ya habían generado derecho al 100% de la pensión, a un modelo universal, abierto a todas las personas trabajadoras que accedan a la pensión de jubilación[41].

Por otra parte, según la nueva redacción del art. 214.1 LGSS, en el nuevo modelo la jubilación activa ha de derivar necesariamente de una situación previa de jubilación demorada[42], es decir, sólo

[36] A opción de la persona interesada, por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión, el complemento puede consistir en: a) Un porcentaje adicional del 4%; b) una cantidad a tanto alzado; o c) una combinación de ambas fórmulas, opción ésta regulada por el RD 371/2023, de 16 de mayo.
En cuanto a los períodos inferiores a un año y superiores a 6 meses, la disp. final primera del RD-ley 11/2024 contempla que en el plazo de seis meses desde la publicación del RD-ley, "el Gobierno deberá modificar el RD 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 LGSS, con el fin de adaptar la fórmula mixta para el percibo del complemento económico a los cambios operados por este real decreto-ley". Una modificación ésta que aún se encuentra pendiente.

[37] Cruz Villalón J., Rodríguez Ramos, P. y Valverde Asencio, A.: Informe sobre "Compatibilidad ente pensión publica de Seguridad Social y Trabajo". 2025. Pág. 15. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

[38] Un análisis de este Acuerdo en Monereo Pérez, J.J. y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político-Social de 31 de julio de 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras". *Revista Derecho de la Seguridad Social*, nº 40, 2024, Págs. 13-40.

[39] Un detenido estudio del RD ley en Barceló Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo*, nº 6, 2025. Págs. 205-256.

[40] Un interesante trabajo sobre la compatibilidad trabajo-pensión en Chabannnes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 33, 2025. Págs. 121-151.

[41] Tortuero Plaza, J.L.: "Lo que se ve y lo que no se ve en la reforma de la jubilación activa". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº 12, 2025. Pág. 12.

[42] Para el profesor Tortuero, "la jubilación activa ha perdido buena parte de su identidad para convertirse en una figura dependiente o vinculada a la jubilación demorada", ibidem, pág. 9.

podrá compatibilizarse la percepción de la pensión de jubilación con la realización de un nuevo trabajo cuando entre la fecha del cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión haya transcurrido al menos un año. Asimismo, el porcentaje de compatibilidad de la pensión de jubilación se determina en función de los años en que la persona haya permanecido en activo tras cumplir la edad legal, oscilando entre el 45% si la demora es de un año, y el 100% si es de 5 o más años (art. 214.2 LGSS). Y se prevé el incremento del porcentaje que resulte en 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en la situación de jubilación activa, con el máximo del 100 % de la pensión.

Y si la compatibilidad es con una actividad por cuenta propia, se exige tener contratado, al menos, a una persona trabajadora por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses, o contratar, también con carácter indefinido a un nuevo trabajador/a por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa[43].

Indudablemente, como se apuntaba, ambas reformas (jubilación demorada y jubilación activa) tienen un indudable objetivo: prolongar la permanencia en activo de las personas trabajadoras, con el evidente efecto positivo que del mismo deriva para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, que sigue recibiendo aportaciones en forma de cotizaciones. No obstante, esto no debiera hacernos olvidar que, en nuestro sistema, la pensión contributiva de jubilación se configura como una renta de sustitución para quien deja de percibir ingresos por cesar en el trabajo una vez cumplida la edad marcada por la ley, lo que no parece concordar con una eventual compatibilidad total entre la pensión y las rentas del trabajo a las que esta pretende sustituir. Es una realidad que, en buena parte de los países de nuestro entorno (Alemania, Austria, Portugal, Francia…), la tendencia es favorable a la compatibilidad bien plena o bien condicionada a un límite de rentas que el sujeto obtenga por el trabajo que venga realizando. Pero tal y como actualmente se configura la pensión de jubilación en nuestro sistema, la compatibilidad total con el trabajo no parece encajar en la filosofía de la pensión contributiva de jubilación.

Y tampoco conviene obviar que el acceso a estas modalidades de retraso de la jubilación se verá condicionado, en gran medida, por el tipo de trabajo desarrollado, con el consiguiente riesgo de desigualdad que de ello puede derivar. Así, en la mayor parte de los supuestos, tendrán menos posibilidades de acceder a las mismas quienes desarrollen puestos de trabajo caracterizados por una mayor penosidad o exigencia física, incompatible, en muchos casos, con una edad avanzada.

3. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ANTE UNA ECONOMÍA DIGITALIZADA

El proceso de digitalización y la introducción de la inteligencia artificial en la economía y en los entornos productivos proyectan evidentes e innegables efectos en los sistemas de Seguridad Social. El aumento de la precariedad, derivado en gran medida de la generalización de formas de trabajo atípico, el incremento de la economía irregular, la introducción de las nuevas tecnologías en

[43] En este caso, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo alcanzará el 75 por ciento, cuando la demora en el acceso a la pensión de jubilación haya sido de entre uno y tres años, el 80% si ha sido de 4 años y el 100% en caso de 5 años o más de demora, resultando también de aplicación el incremento del 5% por cada 12 meses ininterrumpidos que se permanezca en la situación de jubilación activa.
Son varias las opiniones críticas con esta regulación, incluso anteriores a la reforma, por atraer mayoritariamente a trabajadores/as por cuenta propia, frente a los discretos resultados en el ámbito del trabajo por cuenta ajena (según la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA), el 90% de las personas jubiladas activas son autónomas), así como por las posibles situaciones de fraude en la contratación de trabajadores exigida para tener derecho al 100% de la pensión. *Vid.* Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas.* La Ley, Madrid, 2022. Págs. 201 y ss.

las empresas con la consiguiente destrucción de empleos en sectores tradicionales, no compensados suficientemente con la creación de otros nuevos en sectores digitalizados, etc., generan -y lo van a hacer en mayor medida en los próximos años- nuevas situaciones de necesidad entre la población, aumentando la vulnerabilidad de buena parte de la clase trabajadora, en particular de colectivos como las personas mayores, las mujeres o las personas con discapacidad.

Las consecuencias derivadas para nuestra Seguridad Social de esta cuarta revolución industrial son, como se apuntaba, incuestionables, sobre todo en el bloque contributivo -aunque también en el no contributivo- y contribuyen a acrecentar las dudas que, cada vez desde más amplios sectores, se plantean sobre la sostenibilidad económico-financiera del sistema, ya comprometida en gran medida en los próximos años por el factor demográfico y la jubilación de la numerosa generación del *baby boom*. Así, a los efectos derivados de la digitalización para las personas trabajadoras, concretados en las mayores dificultades para acceder a una protección contributiva adecuada y suficiente que derivan, en muchos casos, de carreras profesionales -y, por ende, de cotización- precarias e inestables, se une la disminución de recursos económicos para el sistema de Seguridad Social, en particular para el sistema público de pensiones.

No obstante, es necesario tener presente que sigue siendo obligación de los poderes públicos garantizar una protección, que además ha de ser suficiente, frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (art. 41 CE), unas necesidades que son cambiantes, que se ven condicionadas por el contexto social, político, económico y también digital[44]. Resulta necesario, imprescindible, pues, adaptar los tradicionales sistemas de protección social a las nuevas demandas de la población[45]. Pero este objetivo no debe ser visto como un imposible, puesto que si algo caracteriza la Seguridad Social es precisamente su dinamicidad y su carácter cambiante.

Es obligación del Estado, pues, articular los mecanismos necesarios para que el sistema de Seguridad Social proporcione a la ciudadanía una cobertura coherente, adecuada y suficiente que dé respuesta a las necesidades y demandas derivadas del actual contexto. Es decir, garantizar la viabilidad económico-financiera del sistema resulta esencial, pero sin olvidar la dimensión social a la hora de abordar la sostenibilidad del sistema[46]. La respuesta a los desafíos a los que se enfrenta la Seguridad Social en la actualidad debe realizarse, por tanto, volviendo a los orígenes del derecho social, planteándose como objetivo básico la justicia social y la protección de los colectivos más vulnerables de personas trabajadoras[47].

3.1. La reforma del modelo tradicional de financiación del sistema

Para ello, desde la perspectiva abordada en este trabajo, además de la implementación de las reformas paramétricas llevadas a cabo desde 2021 con la finalidad de contribuir a la sostenibilidad del sistema a través del incremento de sus ingresos, parece evidente la necesidad de reformar el tradicional modelo de financiación del sistema de Seguridad Social contributivo, de buscar nuevas

[44] Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang--es/index.htm.

[45] Esta necesaria adaptación es puesta de relieve por la OIT en el Informe "El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas", 2016, pág. 31, en el que se establece la necesidad de "fortalecer los sistemas de protección social para garantizar que todos los trabajadores reciban los beneficios de una cobertura adecuada", debiendo adaptar, cuando sea necesario, los sistemas de Seguridad Social existentes.

[46] Sobre esta cuestión, vid. Villar Cañada, I.M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social,* nº 8, 2024. Págs. 98-119.

[47] Fernández Sánchez, S.: "Incidencia de la revolución tecnológica en el sistema de Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales,* nº48, 2019. Págs.24-35.

fuentes de ingresos para el mismo, más allá del concepto clásico de cotización. La propia Comisión del Pacto de Toledo, en su Informe de 2020, hace hincapié en esta necesaria diversificación de las fuentes de ingresos, mediante la búsqueda de mecanismos innovadores, más allá de las cotizaciones que complementen la financiación de la Seguridad Social (recomendación 19 bis).

Como es sabido, la insuficiencia, desde hace más de una década, de los ingresos que el sistema recibe vía cotizaciones de los sujetos obligados para hacer frente a los compromisos en prestaciones contributivas, está siendo compensada con un mayor peso de las aportaciones anuales del Estado. Así, una vez "agotados" los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, desde 2017, y de manera reiterada, se está recurriendo, a través de diferentes técnicas (préstamos, transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado), a las aportaciones estatales para financiar gastos del bloque protector contributivo. En los últimos doce años, la "deuda" de la Seguridad Social con el Estado ha pasado de suponer el 0,6% del PIB en 2010 a representar el 3% del PIB en 2023, una evolución en la que tiene una evidente incidencia el progresivo aumento del gasto en pensiones contributivas, que se va a seguir incrementando en los próximos años, debido principalmente al inicio de la jubilación de los *baby boomers.*

Pese a las opiniones que, desde diversos sectores, consideran, erróneamente, que estas aportaciones de Estado cuestionan el principio de separación de fuentes de financiación del sistema (art. 109.2 LGSS) y al hecho de que, evidentemente, generan una mayor carga para la fiscalidad general, no existe impedimento legal alguno para que Estado, como responsable último del sistema de Seguridad Social, contribuya, mediante aportaciones específicas, a la sostenibilidad económico-financiera del bloque contributivo de protección. Es más, este aumento de las aportaciones presupuestarias no debiera interpretarse, sin más, como un ejemplo de debilidad de nuestro sistema, sino como una realidad presente en la mayor parte de los países europeos (en Francia o el Alemania el Estado asume en torno al 33% del gasto).

No obstante, también es una realidad que la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones no debiera hacerse depender de esas aportaciones. El esfuerzo de los poderes públicos y de los propios agentes sociales debe dirigirse a reforzar el papel de las cotizaciones como la principal vía de financiación de las prestaciones contributivas, incidiendo para ello en el mercado de trabajo, en la calidad y estabilidad del empleo, algo que no puede hacerse obviando los efectos que sobre el mismo derivan de la incorporación de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial.

La necesaria adecuación del modelo de financiación a los retos que para el sistema de Seguridad Social derivan de la digitalización de los entornos productivos requiere, pues, la ampliación y actualización del concepto clásico de cotización[48].

Varias son las fórmulas a través de las cuales se propone esa actualización. Entre ellas la famosa "cotización de los robots"[49], fórmula esta de compleja implantación en nuestro actual sistema público de Seguridad Social, pero cuya idea de fondo no deja de sustentarse en un modelo ya conocido: la cotización como principal fuente de financiación del sistema y el robot como sujeto de la cotización "que sustituye la expresión gráfica de los trabajadores a los que sustituye"[50].

[48] López Cumbre, L.: "La Seguridad Social ante la nueva "Revolución Digital"", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023. Págs. 16 y 17.

[49] Un interesante análisis es realizado por Gómez Salado, M.A.: "Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar". Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, nº 3, 2018. Págs.139-170.

[50] Tortuero Plaza, J.L.: "Las pensiones de futuro y la cotización de los robots. Un apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional", en VV.AA.: (López Cumbre, L. dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización.* Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2022. Pág. 270.

Con mayor concreción se apunta, por ejemplo, al establecimiento de una cotización especial para las empresas que amorticen puestos de trabajo por la automatización de sus procesos productivos[51], siempre que esa amortización no vaya acompañada de la contratación de otras personas trabajadoras con perfiles adaptados a la innovación tecnológica introducida en la empresa[52].

Esta medida no está exenta de crítica por parte de quienes consideran que podría suponer un obstáculo para la innovación tecnológica de las empresas de nuestro país, desincentivando la inversión en nuevas tecnologías. Unas críticas estas que "olvidan" los beneficios empresariales que derivarían del ahorro de costes, tanto salariales como de cotización, resultado de la reducción de la plantilla y del aumento de la productividad generado por la digitalización de los procesos productivos.

Se plantea también la posibilidad de establecer un impuesto especial a las empresas por la utilización de la robótica y de la IA. Serían varias las opciones en este caso[53]: que se determinase, bien en función del valor de dicha innovación o bien de la productividad derivada de la digitalización del proceso productivo; que tuviese en cuenta la retribución de la persona trabajadora que ocupaba el puesto amortizado por la incorporación del avance tecnológico; que gravase la mera titularidad de la innovación tecnológica, etc. Y hay incluso quienes plantean un impuesto ligado simplemente a la destrucción de empleo[54] o un impuesto general finalista, siguiendo el modelo francés de la Contribution Sociale Généralisée.

No encajarían en nuestro actual modelo de Seguridad Social, basado en el principio de solidaridad intra e intergeneracional, otras opciones sustentadas sobre fórmulas estrictas de capitalización[55] o que alteran la lógica del sistema de reparto, al introducir en él aspectos característicos de un modelo de capitalización, como las cuentas nocionales.

En cualquier caso, la garantía de sostenibilidad y suficiencia protectora de nuestra Seguridad Social exige seguir explorando esas otras vías de ingresos para el sistema, lo que no resulta sencillo, pese al planteamiento -un tanto utópico- que al respecto hace el Pacto de Toledo. Y parece evidente que la adaptación del modelo tradicional debe dirigirse hacia la búsqueda de nuevas formas de financiación sustentadas sobre el valor económico de la prestación de trabajo y no tanto sobre la calificación jurídica de la relación contractual[56].

[51] *Ibidem*. Pág. 271.

[52] Se plantea también que las empresas pudieran quedar exentas de esa cuota especial en los casos en que la extinción del contrato se deba a una falta de adaptación del/de la trabajador/a a la modificación tecnológica introducida (art. 52 b) ET). *Vid.* Ruiz Saura, J.E.: "Riesgos y oportunidades de la Seguridad Social ante la digitalización del trabajo", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social…, op. cit.* Pág. 362.

[53] *Ibidem*, pág. 363.

[54] Se trataría de aplicar el principio "quien destruye (o no crea) empleo, paga", esto es, una traslación del principio "quien contamina, paga", aplicado en el ámbito de la fiscalidad verde. *Vid.* VV.AA. (Serrano Falcón, C. (coord.): *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*. Universidad de Granada, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 2109. Pág. 46.

[55] Por ejemplo, la defendida por Quílez Moreno, J.M. y Aparicio Chofré, L., "Robots e inteligencia artificial: ¿Debería exigirse algún tipo de cotización?", *Diario La Ley, Núm. 5*, 2017. Págs. 6-7, quienes proponen la capitalización de las prestaciones de jubilación y de desempleo derivadas de la destrucción de empleo como consecuencia de la automatización o de la incorporación de sistema de IA en la empresa. En estos casos, las empresas deberían constituir en la TGSS los capitales coste correspondientes.

[56] Villar Cañada, I.M.: "La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 459, 2021. Págs. 188.

3.2. El potencial de las nuevas tecnologías como instrumento para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social

Siendo evidentes los complejos desafíos que para la Seguridad Social derivan del proceso de digitalización, es necesario tener presentes también los aspectos positivos que para el sistema y su situación económico-financiera derivan de la aplicación de las nuevas tecnologías y de las herramientas de IA. Y es que oponerse, sin más, al proceso de digitalización no tendría ningún sentido. Los esfuerzos deben dirigirse hacia una utilización adecuada de las innovaciones tecnológicas, aprovechando su potencialidad para la mejora de la economía, del bienestar de las personas y, en lo que nos ocupa, del sistema de Seguridad Social. Se trata, pues, de poner los avances tecnológicos al servicio de la sociedad. Y este desarrollo tecnológico sostenible pasa, sin duda, por una opción de política del Derecho sustentada, como se apuntaba, sobre un sistema de protección social adaptado a las nuevas necesidades de la ciudadanía que proporcione una adecuada respuesta frente a ellas.

Las TICs y las herramientas de IA constituyen instrumentos útiles para la mejora de la gestión pública y la consecución de mayores niveles de transparencia y seguridad jurídica. El propio Informe de seguimiento del Pacto de Toledo 2020 resalta que las nuevas tecnologías por parte de la Administración de la Seguridad Social han facilitado las relaciones con las personas trabajadoras, pensionistas y demás personas usuarias del sistema de Seguridad Social y han favorecido y agilizado el cumplimiento de las obligaciones de las empresas y los/as autónomos/as (recomendación 7). Así, la adecuada utilización de estas herramientas de IA en el funcionamiento del sistema de Seguridad Social puede contribuir -y ya hay ejemplos de ello- a la garantía de su integridad y al refuerzo de su capacidad de prevención y reacción frente a condutas fraudulentas, mejorando la eficacia de los controles sobre el cumplimiento de las obligaciones empresariales y sobre el acceso, mantenimiento de las prestaciones[57]. Algo que, evidentemente, repercute positivamente en su sostenibilidad financiera y que presenta una especial relevancia en el contexto actual, caracterizado por la creciente complejidad de las relaciones laborales.

En nuestro país, a título de ejemplo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha incorporado desde 2018 el denominado "Modelo de Priorización de Citas" que, a grandes rasgos, consiste en un sistema de analítica predictiva para la gestión y control de los procesos de incapacidad temporal, especialmente en las funciones de revisión atribuidas a la Inspección Médica del INSS[58]. Esta herramienta permite analizar la situación profesional de la persona trabajadora (afiliación, cotización y características del puesto de trabajo, entre otros) y el diagnóstico de la patología que ha dado lugar a la baja en el trabajo, a través de historias clínicas facilitadas por los Servicios de Salud o las Mutuas colaboradoras, con el fin de identificar aquellos expedientes con mayor probabilidad de evolución hacia el alta médica. La posterior revisión facultativa permite confirmar o descartar dicha predicción, generándose un flujo de retroalimentación que mejora la capacidad del sistema para realizar selecciones cada vez más precisas La experiencia acumulada ha permitido optimizar,

[57] Esta utilidad es puesta de relieve de manera expresa por la Asociación Internacional de la Seguridad Social ("Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones" y "Directrices de la AISS sobre los Errores, la Evasión y el Fraude en los Sistemas de Seguridad Social", ambas de septiembre de 2019.
También en el ámbito comunitario, desde hace tiempo se viene instando a los Estados miembros a utilizar tecnologías digitales en el intercambio de los datos necesarios para la aplicación de la normativa sobre coordinación en materia de Seguridad Social, así como para acceder a dichos datos y ofrecer servicios fáciles de utilizar a la ciudadanía que ejerce su derecho a la libre circulación en Europa (Reglamento (CE) n.º 988/2009; Reglamento (UE) n.º 1244/2010 de la Comisión; Reglamento (UE) n.º 465/2012; o Reglamento (UE) n.º 1224/2012 de la Comisión).

[58] Un interesante análisis de este Modelo, así como de los riesgos que del mismo puede derivar en el ámbito de la protección de datos personales de las personas trabajadoras en Fernández Orrico, F.J.: "La IA como instrumento de predicción en materia de altas médicas, Un análisis a la vista de la normativa sobre protección de datos y la propuesta de Reglamento (UE) de IA", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social…", op. cit.* Págs. 133-152.

entre otras cuestiones, las tablas de duración estándar de los procesos de incapacidad temporal y los criterios de derivación a revisión médica.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social emplea la tecnología Big Data para la prevención y corrección del fraude, combinando herramientas de metodología analítica y predictiva con el objetivo de mejorar los controles sobre el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de Seguridad Social y facilitar la detección, corrección o prevención con una rapidez y eficacia mucho más avanzada. El análisis masivo de datos permite identificar patrones de comportamiento empresarial asociados a un mayor riesgo de incumplimiento (por ejemplo, probabilidades elevadas de entrada en procedimiento concursal o mayor porcentaje de incumplimiento en los supuestos de solicitudes de aplazamiento de cuotas) con la finalidad de anticiparse a esas situaciones u adoptar las medidas preventivas necesarias[59].

Y en este ámbito de la potencialidad de las herramientas de Big Data en la lucha contra el fraude, no puede dejar de mencionarse la posibilidad de que la Inspección de Trabajo emita actas de infracción basadas en actuaciones automatizadas, es decir, sin que exista intervención directa de personal funcionario actuante en su emisión (art. 53.1 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y RD 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social)[60].

Se tratan estos, solo de algunos ejemplos del avance del proceso de transformación digital en la gestión y administración de nuestro sistema de Seguridad Social. El potencial que tienen las herramientas de IA para contribuir a una gestión más eficaz y eficiente de los recursos del sistema y, por tanto, a su viabilidad económico-financiera, es evidente. Pero, pese al camino recorrido en los últimos años, nos hallamos aún en el inicio y el avance deberá ir acompañado de las debidas garantías. La necesidad de reforzar la transparencia algorítmica y el adecuado análisis de los datos y de asegurar la plena sujeción de los sistemas de IA a los principios constitucionales y al ordenamiento jurídico, garantizando los derechos y libertades de los sujetos implicados se presenta, así, como otro desafío central para el sistema de Seguridad Social en los próximos años.

4. CONCLUSIONES

El sistema público de pensiones español afronta dos grandes retos: por una parte, el derivado del factor demográfico por el envejecimiento de la población, acentuado por la ya inminente jubilación de la generación del *baby boom*; y, por otro, el tecnológico, consecuencia de la transformación digital de los entornos productivos y los efectos que de la misma derivan para la Seguridad Social. En ambos casos nos hallamos ante procesos que van a generar importantes tensiones sobre la situación económico-financiera del sistema en los próximos años y frente a los que resulta imprescindible una adecuada adaptación con el objetivo de garantizar su sostenibilidad, no sólo desde esa perspectiva económica, sino también social.

[59] Una explicación más detenida de este procedimiento en Aibar Bernad, J.: "El big data y el análisis de datos aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social como medio de lucha contra el fraude en la Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº 11, 2020.

[60] Al respecto vid. Cavas Martínez, F.: "Actas de infracción automatizadas en el procedimiento sancionador social", en VV.AA. (Sempere Navarro, A.V, Fernández Orrico, F.J. y Marbán Pinilla, M.T. coords.): *Procedimiento sancionador liquidatorio en el orden social. Actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Autoridad Laboral.* Laborum, Murcia, 2025. Págs. 289-308.

Las últimas reformas llevadas a cabo con ese objetivo representan un cambio de enfoque respecto a procesos reformistas anteriores que, principalmente, se habían centrado en la contención del gasto. Así, desde 2021, la búsqueda de la sostenibilidad financiera se ha concretado en diversas medidas dirigidas al aumento de los ingresos del sistema (incremento gradual de las bases máximas de cotización, MEI, cotización adicional de solidaridad, reforma del régimen de cotización de las personas trabajadoras autónomas…). Aunque, como se ha visto, ninguna de estas medidas resulta suficiente para resolver, por sí sola, las tensiones del sistema y garantizar su sostenibilidad[61], sí reflejan una clara línea de actuación legislativa para hacer frente al aumento del gasto en pensiones públicas que tendrá que soportar el sistema en los próximos años.

A la incertidumbre sobre la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social contribuye, sin duda, el proceso de digitalización de la economía y de los entornos laborales. Las consecuencias sobre el empleo de la incorporación en las empresas de las nuevas tecnologías y de los sistemas de IA exigen repensar el modelo tradicional de financiación del bloque contributivo de nuestra Seguridad Social, sustentado sobre la idea clásica de cotización. Resulta necesario explorar nuevas fuentes de ingresos complementarias a las cotizaciones, ya sea mediante contribuciones específicas vinculadas al proceso de automatización o mediante otras figuras fiscales finalistas Se trata, en definitiva, de vincular la aportación al sistema al valor económico de la actividad productiva, con independencia de cómo se organice. Pero este replanteamiento debe realizarse respetando las bases de nuestra Seguridad Social y el principio de solidaridad intra e intergeneracional que caracteriza al actual sistema de reparto y que resulta esencial en un Estado Social de Derecho.

Sin negar, pues, el reto que para el sistema deriva de la digitalización de los entornos laborales, las nuevas tecnologías presentan también un amplio potencial para la mejora de la gestión de la Seguridad Social y para el control del fraude, algo que, evidentemente, repercute positivamente en su sostenibilidad financiera. La mejora de la coordinación interadministrativa, junto con la utilización de tecnologías de analítica avanzada, Big Data e inteligencia artificial, permite avances significativos en la detección precoz de incumplimientos tanto en la cotización como en el acceso a prestaciones. Así, la digitalización, que supone un riesgo para la principal fuente de financiación tradicional de nuestra Seguridad Social contributiva, las cotizaciones, se convierte también en una herramienta poderosa para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos.

En definitiva, asegurar una protección adecuada y suficiente frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía y proteger a los colectivos más vulnerables sigue siendo un mandato constitucional ineludible. Para su cumplimiento, el sistema de Seguridad Social debe seguir adaptándose de forma dinámica a las nuevas necesidades de la población derivadas de la transformación digital y de la evolución demográfica, pero sin renunciar a sus bases que son las que configuran al sistema como el elemento central del Estado del Bienestar.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Gómez, C.: "El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)". *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº 99, 2023.

Barceló Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo*, nº 6, 2025.

[61] En opinión de Jiménez, S. y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas", *op. cit.,* pág. 107, con medidas como la reforma del régimen de cotización del RETA, el MEI y el incremento de las bases de cotización no se compensará siquiera la mitad del incremento del gasto que se prevé tenga que soportar el sistema en las próximas décadas.

Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad". *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, 2024.

Castro Medina, R.: "Mecanismo de Equidad Intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA. (Gómez Salado, M.A. el alt, dir.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, Murcia, 2024.

Cavas Martínez, F.: "Actas de infracción automatizadas en el procedimiento sancionador social", en VV.AA. (Sempere Navarro, A.V, Fernándes Orrico, F.J. y Marbán Pinilla, M.T. coords.): *Procedimiento sancionador liquidatorio en el orden social. Actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Autoridad Laboral*. Laborum, Murcia, 2025.

Chabannnes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 33, 2025.

Cruz Villalón J., Rodríguez Ramos, P. y Valverde Asencio, A.: *Informe sobre "Compatibilidad ente pensión publica de Seguridad Social y Trabajo".* 2025. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

Fernández Orrico, F.J.: "La IA como instrumento de predicción en materia de altas médicas, Un análisis a la vista de la normativa sobre protección de datos y la propuesta de Reglamento (UE) de IA", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023.

Fernández Sánchez, S.: "Incidencia de la revolución tecnológica en el sistema de Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº 48, 2019.

Gómez Salado, M.A.: "Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, nº 3, 2018.

Hierro Hierro, F. J.: "A vueltas sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones: una aproximación al informe Proyecciones del gasto público en pensiones. España". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 271, 2024.

Hierro Hierro, F.J.: "La cotización del trabajo autónomo: un largo camino (pasado y futuro)", en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F. coords.): *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza, vol. I.* Laborum. Murcia, 2024.

Jiménez, S, y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas". *Papeles de la Economía Española*, nº 176, 2023.

López Cumbre, L.: "La Seguridad Social ante la nueva "Revolución Digital", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*. Laborum, Murcia, 2023.

López Gandía, J.: "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Derecho Social*, nº 96, 2021.

López Insua, B.M.: "Los trabajadores autónomos tras las últimas reformas de 2022 y 2023. Estudio a las novedades normativas recogidas en el RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 y otras leyes". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 2, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "El borrador de reforma de la base reguladora de la jubilación y el incremento de los topes máximos de las bases de cotización y de las pensiones". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 473, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?" *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 475, 2023.

Molina Navarrete, C.: Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión en entornos de sostenibilidad. En VV.AA. (Gómez Salado, M.A. et alt. dirs.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, Murcia, 2024.

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

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

Monereo Pérez, J.J. y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político-Social de 31 de julio de 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras". *Revista Derecho de la Seguridad Social*, nº 40, 2024.

Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 482, 2024.

Ruiz Saura, J.E.: "Riesgos y oportunidades de la Seguridad Social ante la digitalización del trabajo", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023.

Serrano Falcón, C. (coord.): *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*. Universidad de Granada, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 2109.

Suárez Corujo, B: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 3, 2015.

Tortuero Plaza, J.L.: "Las pensiones de futuro y la cotización de los robots. Un apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional", en VV.AA. (López Cumbre, L. dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2022.

Tortuero Plaza, J.L.: "Lo que se ve y lo que no se ve en la reforma de la jubilación activa". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº 12, 2025.

Trillo García, A.R. y Rodríguez Iniesta, G.: *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (régimen jurídico tras las reformas de 2022-2024).* Laborum. Murcia, 2024.

Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 467. 2021.

Villar Cañada, I.M.: "La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 459, 2021.

Villar Cañada, I.M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº 8, 2024.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 85-112

La jubilación parcial y su incidencia en la sostenibilidad del sistema de pensiones: especial referencia al empleo público[1]

The partial retirement and its implications for the sustainability of the Pension System: special reference to public sector employment

Estefanía González Cobaleda

Profesora Titular de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-5826-4012

Sumario

1. Introducción
2. La jubilación parcial tras la reforma Real Decreto-Ley 11/2024
   2.1. La jubilación parcial en el sistema de pensiones: concepto y finalidad
   2.2. Apuntes sobre los elementos estructurales y las principales modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 11/2024
3. La jubilación parcial en el empleo público y su necesaria conexión con la sostenibilidad del sistema de pensiones
   3.1. Envejecimiento de las plantillas de personal en el sector público
   3.2. La jubilación parcial en el empleo público: límites jurídicos
4. Factores que desvirtúan la lógica de la jubilación parcial desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Cita Sugerida: GONZÁLEZ COBALEDA, E.: «La jubilación parcial y su incidencia en la sostenibilidad del sistema de pensiones: especial referencia al empleo público». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 85-112.

[1] El presente artículo se enmarca en la actividad investigadora desarrollada por la autora dentro de los siguientes Proyectos de Investigación y del Instituto Universitario de Investigación al que pertenece: a) Proyecto Nacional de I+D+i "La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica" (PID2022-140298NB-I00). b) Proyecto de I+D+i: *"Hacía una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales"* (B1-2023_031). d) Instituto Universitario de Investigación sobre *"Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica"* (JUVUMA).

Resumen

La evolución normativa de la jubilación parcial ha culminado, al menos provisionalmente, con el Real Decreto-ley 11/2024, reorientando esta institución. En este contexto, el presente trabajo ofrece un análisis crítico del régimen jurídico vigente de la jubilación parcial desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones, poniendo de relieve las limitaciones estructurales de su eficacia como instrumento de sostenibilidad. Para ello, se examinan sus principales elementos configuradores y las disfunciones derivadas de su aplicación tanto en el sector privado como, de manera específica, en el empleo público, atendiendo al acusado envejecimiento de sus plantillas y a los límites que esta modalidad de jubilación plantea en las Administraciones Públicas, precisamente, siendo en uno de los ámbitos donde la presión sobre el sistema de pensiones resulta más intensa.

Palabras clave

Jubilación parcial; sostenibilidad del sistema de pensiones; envejecimiento activo; contrato de relevo; empleo público; Real Decreto-ley 11/2024

Abstract

The regulatory evolution of partial retirement has culminated, at least provisionally, in Royal Decree-Law 11/2024, reorienting this institution. In this context, the present study offers a critical analysis of the current legal framework governing partial retirement from the perspective of the sustainability of the pension system, highlighting the structural limitations that undermine its effectiveness as a sustainability instrument. To this end, the paper examines its main defining elements and the dysfunctions arising from its application in both the private sector and, more specifically, in public employment, taking into account the pronounced ageing of public sector workforces and the constraints that this form of retirement entails for public administrations, precisely in one of the areas where pressure on the pension system is especially pronounced.

Keywords

Partial retirement; sustainability of the public pension system; active ageing; replacement contract; public sector employment; Royal Decree-Law 11/2024

1. INTRODUCCIÓN

La configuración contemporánea del Sistema Público de Pensiones se encuentra estrechamente condicionada por una serie de factores de carácter estructural, entre los que destacan el progresivo envejecimiento de la población, el acusado descenso de la natalidad, el incremento del gasto asociado a las prestaciones de jubilación y las disfunciones persistentes de los mercados de trabajo[2]. Estos elementos proyectan efectos de especial relevancia tanto en el ámbito nacional como en el conjunto de la Unión Europea, intensificando la presión sobre las finanzas públicas y situando la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social en el centro del debate jurídico y político, con especial incidencia en aquellos sectores caracterizados por una elevada edad media de sus plantillas, como ocurre en el empleo público.

En este contexto, el legislador ha venido desplegando de forma continuada un conjunto de reformas orientadas a garantizar la viabilidad económica del sistema de pensiones, en las que ocupa un lugar central la adopción de medidas dirigidas a retrasar la edad efectiva de jubilación y a fomentar la permanencia de las personas trabajadoras de mayor edad en el mercado de trabajo. La tensión entre la sostenibilidad financiera del sistema y la función de protección social que le es propia constituye, así, el eje fundamental en torno al cual se articulan las reformas legislativas recientes.

Desde una perspectiva demográfica, la sostenibilidad del sistema se ha visto especialmente comprometida por la inversión de la pirámide poblacional, derivada de la combinación entre el aumento de la esperanza de vida y la reducción sostenida de las tasas de natalidad. A ello se añade la proximidad de un proceso de jubilación masiva de amplias cohortes de personas trabajadoras nacidas durante las décadas de los sesenta y setenta del pasado siglo, fenómeno que ha sido identificado doctrinalmente como la denominada "gran jubilación"[3]. Este proceso, que ya ha comenzado a manifestarse, se intensificará previsiblemente en los próximos años y tendrá un impacto. De hecho, las estimaciones disponibles apuntan a un volumen especialmente elevado de salidas del mercado de trabajo en un horizonte temporal relativamente breve, con efectos particularmente visibles en determinados sectores estratégicos y en algunas Administraciones Públicas, donde se prevé la jubilación de una parte sustancial de las plantillas. En este sentido, los datos prospectivos indican que, en el horizonte del año 2035, aproximadamente el 49,67 % del personal funcionario de carrera y el 57,68 % del personal laboral fijo de la Administración General del Estado alcanzarán la edad legal de jubilación, lo que pone de manifiesto la magnitud del proceso de renovación generacional al que se enfrenta el empleo público[4]. Esta dinámica no solo plantea relevantes problemas de relevo generacional y de organización de los recursos humanos, sino que incide de forma directa en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en la medida en que las personas que acceden actualmente a la jubilación se caracterizan, en términos generales, por trayectorias laborales prolongadas y elevados niveles de cotización. En consecuencia, el tránsito de estas personas trabajadoras hacia la jubilación genera, por tanto, una doble tensión para el sistema: de un lado, la pérdida progresiva de un colectivo con una elevada aportación contributiva; de otro, el incremento sostenido del número de perceptores de prestaciones de jubilación durante períodos cada vez más prolongados, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. Este escenario refuerza la necesidad de analizar críticamente los instrumentos normativos diseñados para gestionar la salida del mercado de trabajo de las personas

[2] OECD.: *Pension Markets in Focus 2024*, Paris, OECD Publishing, 2024.

[3] Pérez Guerrero, Mª. L.: "La jubilación en España ante el reto demográfico: Compatibilidad entre el trabajo y la jubilación", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, p. 308.

[4] Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035.* Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025. Disponible online: https://digital.gob.es/funcion-publica/dgfp/registro-central-personal/evolucion-envejecimiento-plantillas.

trabajadoras de mayor edad, evitando tanto la desvinculación abrupta como los efectos regresivos sobre la protección social, destacando entre dichos instrumentos la jubilación parcial.

En este marco, se han desarrollado políticas orientadas a promover la prolongación de la vida laboral, entre las que destaca la noción de envejecimiento activo, consolidada como eje vertebrador de las estrategias comunitarias en materia de empleo y protección social[5]. Dicho enfoque propugna la permanencia de las personas de mayor edad en el mercado de trabajo en condiciones compatibles con la salud, la participación social y la dignidad personal, configurando la prolongación de la vida profesional como un instrumento al servicio de la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En coherencia con estas orientaciones, la pensión de jubilación ha dejado de configurarse exclusivamente como un mecanismo de salida definitiva del mercado de trabajo, dando paso a un modelo más diversificado que admite distintas modalidades de compatibilidad entre la actividad laboral y la condición de pensionista. Junto al modelo tradicional de jubilación plena, el ordenamiento jurídico ha incorporado fórmulas más flexibles (como la jubilación parcial, la jubilación activa y la jubilación flexible) que permiten modular el cese de la actividad profesional de manera progresiva, articulando interrelaciones relevantes entre las políticas de empleo y las de Seguridad Social.

En este contexto, la jubilación parcial ocupa una posición singular, al haberse concebido inicialmente como un instrumento destinado a articular la compatibilidad entre trabajo y pensión y a facilitar una transición gradual hacia la jubilación plena, en coherencia con los objetivos de envejecimiento activo. Sin embargo, la evolución de su régimen jurídico y el progresivo endurecimiento de sus requisitos de acceso, obligan a cuestionar si esta institución mantiene aún dicha funcionalidad originaria o si, por el contrario, ha sido progresivamente reconfigurada en clave de sostenibilidad financiera, desplazando el énfasis desde la protección social hacia el control del gasto del sistema.

En definitiva, el presente artículo aborda la jubilación parcial desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema público de pensiones, con el objetivo de valorar si esta institución constituye un instrumento idóneo para afrontar los retos derivados del envejecimiento demográfico[6]. A tal efecto, se analiza la jubilación parcial tras la última reforma, al menos por ahora, mediante Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo y su aplicación en el ámbito del empleo público, atendiendo de forma diferenciada al personal laboral y al personal funcionario, así como a sus efectos prácticos en la gestión de la transición al retiro. Sobre esta base, el trabajo ofrece una valoración jurídica crítica de la eficacia de la jubilación parcial como instrumento de sostenibilidad del sistema público de pensiones y de ordenación del tránsito hacia la jubilación.

[5] López Insua, B.M.: "La jubilación parcial", VV.AA.: *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (dirs.), Granada, Comares, 2015, p. 171.

[6] Al margen de lo expuesto, conviene señalar que el ordenamiento jurídico contempla un régimen específico de jubilación parcial aplicable a determinadas personas trabajadoras del sector de la industria manufacturera, configurado como una excepción al modelo general con la finalidad de atender a las particularidades productivas y organizativas de dicho ámbito. No obstante, este régimen singular no será objeto de análisis en el presente trabajo, tanto por razones de delimitación material y de economía expositiva, como por la necesidad de centrar el estudio en la configuración general de la jubilación parcial y en su incidencia sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones, que constituye el eje central de la investigación.

2. LA JUBILACIÓN PARCIAL TRAS LA REFORMA REAL DECRETO-LEY 11/2024

2.1. La jubilación parcial en el sistema de pensiones: concepto y finalidad

La jubilación parcial ha experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas, dando lugar a un régimen jurídico progresivamente más complejo. En términos generales, se configura como una modalidad específica de acceso a la jubilación que permite compatibilizar el desempeño de una actividad profesional a tiempo parcial con la percepción de una parte de la pensión de jubilación [art. 215.4 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)]. A través de esta figura, una misma persona mantiene simultáneamente una vinculación activa con el mercado de trabajo y la condición de pensionista[7], lo que la sitúa en una posición jurídica singular, a caballo entre el ámbito laboral y el de la Seguridad Social[8].

Esta doble dimensión explica que el régimen jurídico de la jubilación parcial no se proyecte únicamente sobre la persona que accede a dicha situación y sobre la entidad gestora del sistema de pensiones, sino que incida también de forma directa en la organización empresarial y en las relaciones laborales, particularmente a través de la figura del contrato de relevo [art. 12.6 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET)]. En este sentido, la jubilación parcial no puede entenderse como una institución aislada, sino como un mecanismo complejo que articula intereses concurrentes de naturaleza individual, empresarial y colectiva.

Desde su origen, a través de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, el legislador ha atribuido a la jubilación parcial una pluralidad de finalidades estrechamente interrelacionadas[9]. En primer lugar, se ha concebido como un instrumento destinado a facilitar una transición gradual desde la vida activa hacia la jubilación plena, permitiendo a las personas trabajadoras de mayor edad reducir progresivamente su dedicación profesional y evitar un cese abrupto en la actividad laboral.

En segundo término, y en conexión con las políticas de empleo, la jubilación parcial se ha presentado como una fórmula orientada a evitar la amortización de puestos de trabajo, favoreciendo el relevo generacional y el reparto del empleo mediante la incorporación de una persona relevista[10].

Junto a ello, la configuración legal de la jubilación parcial ha tratado de preservar los ingresos del sistema de Seguridad Social, lo que ha justificado la introducción de requisitos específicos dirigidos a garantizar un adecuado nivel de cotización durante el período de compatibilidad entre trabajo y pensión. Esta preocupación explica la progresiva exigencia de correspondencia entre las bases de cotización de la persona jubilada parcialmente y de la persona relevista, así como el endurecimiento de determinadas condiciones de acceso y mantenimiento de la figura.

Además, desde una perspectiva organizativa, la jubilación parcial ha sido también valorada como un instrumento que permite a las empresas y a las Administraciones Públicas asegurar la

[7] Barcelón Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo,* 2025, núm. 6, p. 235.

[8] González Cobaleda, E.: "Jubilación parcial: la compatibilidad entre trabajo y pensión", VV.AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*, Fernández Avilés, J.A. (dir.), Barcelona, Atelier, 2023, p. 297.

[9] Aragón Gómez, C.: "Jubilación parcial y contrato de relevo: una figura necesaria y un régimen jurídico cada vez más restrictivo", *Labos,* 2025, vol. 6, núm. 3, p. 154.

[10] Castro Medina, C.: *Las personas mayores en el contexto de las políticas socio-laborales: la importancia de un cambio de paradigma*, Barcelona, Atelier, 2023.

continuidad de sus plantillas, facilitando la transmisión de conocimientos, experiencia y competencias profesionales acumuladas a lo largo de extensas trayectorias laborales. Esta función resulta especialmente relevante en contextos caracterizados por un elevado envejecimiento de las plantillas y por la necesidad de planificar adecuadamente los procesos de relevo generacional[11].

Ahora bien, la evolución normativa de la jubilación parcial se ha visto marcada por sucesivas reformas que han tenido un impacto significativo sobre su utilización[12]. En una primera etapa, dichas reformas contribuyeron a un incremento apreciable de los supuestos de acceso a esta modalidad[13], con la consiguiente repercusión económica sobre las cuentas del sistema de pensiones y con la aparición de prácticas que se apartaban de la finalidad originaria de la institución. Esto es, la progresiva extensión de la jubilación parcial y el incremento sostenido del número de personas beneficiarias pusieron de manifiesto, con el paso del tiempo, los efectos adversos que esta institución proyectaba sobre el equilibrio financiero del sistema. Tales efectos se vieron agravados por prácticas empresariales que, amparándose en una regulación excesivamente flexible, desvirtuaron la finalidad propia de la figura[14]. En particular, se detectaron supuestos en los que determinadas empresas procedían a contratar *ex novo* a personas trabajadoras para, de forma prácticamente inmediata, pactar su acceso a la jubilación parcial con reducciones de jornada llevadas al máximo legalmente permitido[15]. De este modo, la jubilación parcial operaba, en la práctica, como un mecanismo de acceso anticipado a la jubilación plena sin la aplicación de los coeficientes reductores legalmente previstos, trasladando al sistema de pensiones un coste significativo sin una correlativa prolongación efectiva de la vida laboral.

Precisamente, como reacción a esta evolución y con el impacto negativo económico que supuso, a partir del año 2007 a dirección de las reformas que posteriormente se sucederían pasan a una orientación legislativa claramente restrictiva, dirigida a limitar el recurso a la jubilación parcial y a corregir sus disfunciones. En este marco, se produjo un endurecimiento progresivo de las condiciones de acceso a la jubilación parcial, mediante la elevación de la edad mínima exigida, el reforzamiento de los requisitos de cotización y antigüedad, así como el incremento de las obligaciones asumidas por las empresas. Estas medidas respondieron a la finalidad de contener el impacto financiero de la figura y de reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones, lo que ha tenido como consecuencia una reducción paulatina de su utilización, especialmente en la modalidad de jubilación parcial anticipada. De este modo, la evolución normativa ha provocado un desplazamiento paulatino del centro de gravedad de la jubilación parcial, que ha dejado de concebirse prioritariamente como un instrumento de transición gradual hacia la jubilación plena para orientarse, de forma creciente, hacia objetivos vinculados al control del gasto y a la sostenibilidad financiera del sistema.

Esta orientación de contención se mantiene en las reformas más recientes. En particular, en el marco del proceso de reformas que pretenden dotar de sostenibilidad económica y social al Sistema

[11] Cabello Roldán, A.: "La precariedad laboral juvenil y la sostenibilidad del sistema público de pensiones ante el reto demográfico: ¿una ruptura generacional?", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, pp. 899.

[12] Para un estudio pormenorizado de la evolución normativa véase Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pp. 153-182.

[13] Desdentado Bonete, A. Y Durán Heras, A.: "Jubilaciones anticipadas y jubilaciones diferidas entre la política de empleo y las exigencias de control del gasto", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º extra-1, 2002, p. 53.

[14] Moreno Romero, F.: "La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo", VV. AA. *Trabajadores maduros y Seguridad Social*, Álvarez Cortés, J. C., (Dir.), Navarra, Aranzadi, 2018, pp. 170-171.

[15] 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*, n.º extra-7, 2024, pp. 137-159.

Público de Pensiones[16], impulsado en la senda del Pacto de Toledo, se ha aprobado el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (Real Decreto-ley 11/2024), fruto del Acuerdo Social de 31 de julio de 2024[17]. Dicha norma introduce determinados ajustes dirigidos a incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral, tales como la reducción de la edad mínima de acceso o una mayor amplitud en los márgenes de reducción de jornada[18]. Si bien es cierto que, a pesar de que se pretende garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio y largo plazo mediante el estímulo del retraso voluntario en la edad de jubilación[19], como se analizará, no alteran sustancialmente la lógica restrictiva que caracteriza el régimen jurídico de la jubilación parcial, ni corrigen las principales disfunciones estructurales que condicionan su aplicación efectiva.

2.2. Apuntes sobre los elementos estructurales y las principales modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 11/2024

La reforma de la jubilación parcial operada por el Real Decreto-ley 11/2024 no introduce una redefinición completa de la institución, pero sí consolida un modelo normativo caracterizado por un elevado grado de complejidad técnica, derivado de la acumulación progresiva de requisitos, condicionantes y obligaciones que inciden tanto en el acceso como en el mantenimiento de esta modalidad de jubilación. Desde esta perspectiva, el análisis de la jubilación parcial tras la reforma exige partir de una exposición sistemática de sus elementos estructurales esenciales, para identificar posteriormente el alcance real de las modificaciones introducidas y las tensiones que se derivan de su aplicación práctica.

a) Ámbito subjetivo de aplicación y exclusiones persistentes

Desde el punto de vista subjetivo, la jubilación parcial continúa configurándose como una modalidad de acceso a la jubilación reservada a las personas trabajadoras por cuenta ajena, integradas en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social que resulten aplicables. Además, podrán acceder a la jubilación parcial las personas socias trabajadoras o de trabajo de las cooperativas asimiladas a personas trabajadoras por cuenta ajena que reúnan los requisitos legalmente exigidos para causar derecho a la pensión de jubilación contributiva de la Seguridad Social [art. 215 LGSS, en relación con el art. 205.1.a) LGSS].

Se mantiene, en cambio, la exclusión de las personas trabajadoras autónomas, pese a la previsión contenida en el art. 318.d) LGSS, que remite su eventual inclusión a un desarrollo reglamentario que, actualmente, no se ha producido.

---

[16] Villar Cañada, I. M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 8, 2024, pp. 98-119.

[17] Acuerdo Social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las Mutuas Colaboradoras con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras, firmado el 31 de julio de 2024 por el Gobierno con las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Para un estudio pormenorizado véase Monereo Pérez, J. L. Y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político Social de 31 de julio 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 40, 2024, pp. 13-40.

[18] Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, p. 156.

[19] Vila Tierno, F.: "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 9, 2024, p. 8.

b) Modalidades de jubilación parcial y requisitos de acceso

El régimen jurídico vigente mantiene la distinción tradicional, donde los requisitos condicionantes del acceso a la jubilación parcial difieren en función de la edad de la persona trabajadora en el momento del hecho causante de la pensión, así como, en su caso, del sector de actividad en el que se presten los servicios, diferenciación que continúa siendo determinante tanto en los requisitos exigidos como en la intensidad de las obligaciones empresariales asociadas De este modo, pueden distinguirse las siguientes modalidades: 1) Jubilación parcial a partir de la edad ordinaria de jubilación, 2) Jubilación parcial anticipada o con anterioridad al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación y 3) Jubilación parcial en el sector de la industria manufacturera[20].

- Jubilación parcial a partir de la edad ordinaria de jubilación

En la modalidad de jubilación parcial accesible a partir de la edad ordinaria de jubilación, se exige que la persona trabajadora reúna los requisitos necesarios para causar derecho a la pensión de jubilación contributiva, conforme a lo dispuesto en los artículos 205 y 215 LGSS. En estos supuestos, y a efectos meramente expositivos, sin perjuicio del análisis detallado que se abordará más adelante, no resulta obligatoria la celebración de un contrato de relevo y la reducción de la jornada de trabajo puede situarse entre un mínimo del 25% y un máximo del 75% de la jornada de una persona trabajadora a tiempo completo comparable. Dicha reducción de jornada ha sido objeto de sucesivas modificaciones normativas que, de forma recurrente, han incidido en los márgenes de reducción de la jornada de trabajo, bien ampliándolos, bien restringiéndolos, en función de las prioridades perseguidas en cada momento por el legislador[21]. En la reforma más reciente, se ha optado por ensanchar dicho margen hasta permitir una reducción de jornada de hasta el 75%, posibilidad que, hasta ahora, quedaba circunscrita a supuestos muy concretos condicionados a la celebración de un contrato de relevo con determinadas características[22]. En cualquier caso, la persona jubilada parcialmente compatibiliza, así, la percepción de un salario reducido con el percibo proporcional de la pensión de jubilación, calculada en función del porcentaje de jornada dejada de trabajar.

El acceso a la jubilación parcial se produce necesariamente desde una situación de actividad laboral, dado que el hecho causante coincide con la fecha en que se formaliza la novación contractual mediante la transformación del contrato a tiempo completo en un contrato a tiempo parcial[23].

- Jubilación parcial anticipada

Por el contrario, la jubilación parcial anticipada se configura como una modalidad sometida a requisitos notablemente más exigentes, en la medida en que permite el acceso a la jubilación antes de alcanzar la edad legal ordinaria y se circunscribe exclusivamente a personas trabajadoras vinculadas a la empresa mediante un contrato a tiempo completo, aspecto que no se exigen en el supuesto anterior (art. 215.2 LGSS). Conviene advertir, no obstante, que esta configuración normativa, aun

[20] El análisis específico de este régimen singular no será objeto de examen en el presente trabajo. Dicha exclusión obedece a razones de delimitación material, así como a la necesidad de centrar la investigación en la configuración general de la jubilación parcial, particularmente en el ámbito del empleo público, y su impacto sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

[21] Pérez Guerrero, Mª. L.: "La jubilación en España ante el reto demográfico: Compatibilidad entre el trabajo y la jubilación", *op. cit.*, p. 325.

[22] Con anterioridad a la reforma introducida por el Real Decreto-ley 11/2024, el margen legal de reducción de la jornada de trabajo en la jubilación parcial se situaba, con carácter general, entre el 25% y el 50% de la jornada ordinaria.

[23] López Gandía, J. y Llobera Vila, M.: *La jubilación parcial y el contrato de relevo tras la reforma de 2024*, Albacete, Bomarzo, 2025, p. 47.

presentándose formalmente como neutra desde el punto de vista del género, puede producir un impacto adverso indirecto sobre las mujeres por la marcada feminización del trabajo a tiempo parcial en el mercado de trabajo[24]. Esta realidad contribuye a entender que la presencia femenina entre las personas beneficiarias de esta modalidad de jubilación parcial sea sensiblemente inferior, situándose en porcentajes claramente minoritarios, donde solo el 28,67% sean mujeres[25].

En este caso, el acceso a la jubilación parcial queda condicionado, en primer lugar, al cumplimiento de un requisito de edad, que exige que la persona trabajadora tenga, en la fecha del hecho causante, una edad inferior en un máximo de tres años a la edad legal de jubilación que resulte de aplicación, según lo establecido en el artículo 205.1.a) LGSS. Este requisito etario ha sido objeto de sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo y se aplica actualmente de forma gradual conforme a las disposiciones transitorias de la LGSS, lo que dificulta una lectura sistemática y coherente del régimen vigente.

Junto a ello, se exige la acreditación de un período de cotización elevado, con carácter general, treinta y tres años, así como una antigüedad mínima en la empresa de al menos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de acceso a la jubilación parcial [art. 215.2.b) LGSS]. La concurrencia acumulativa de estos requisitos, sometidos además a un complejo régimen transitorio, incrementa de manera significativa la complejidad técnica del acceso a esta modalidad de jubilación y refuerza su carácter restrictivo dentro del sistema, lo que limita su adecuación a un mercado de trabajo crecientemente caracterizado por trayectorias profesionales discontinuas y formas de empleo no asalariado.

c) Reducción de jornada y acumulación del tiempo de trabajo

La reducción de la jornada de trabajo constituye uno de los elementos estructurales esenciales de la jubilación parcial y opera como presupuesto imprescindible para la compatibilidad entre trabajo y pensión. Como anticipábamos, tras el Real Decreto-ley 11/2024, el acceso a la jubilación parcial se condiciona a que la persona trabajadora acuerde con su empresa la reducción de la jornada de trabajo entre un mínimo de un 25% y un máximo del 75%.

Precisamente, cuando el acceso a la jubilación parcial se produce con una antelación superior a dos años respecto de la edad ordinaria de jubilación, la normativa introduce un régimen específico para la reducción de la jornada durante el período inicial [art. 215.2.c) LGSS]. En estos supuestos, la reducción de jornada debe situarse, durante el primer tramo temporal, entre un mínimo del 20% y un máximo del 33%, sin embargo, nos podemos cuestionarnos, al no precisar si dicha referencia al "primer año", si debe entenderse como el año inmediatamente posterior al hecho causante de la jubilación parcial o como el primer año dentro del período de anticipación máximo permitido. Esta imprecisión normativa ha obligado a la intervención interpretativa del Instituto Nacional de la Seguridad Social[26], que ha aclarado que los límites especiales de reducción de jornada resultan aplicables mientras resten más de dos años para alcanzar la edad ordinaria de jubilación.

En consecuencia, una vez que a la persona jubilada parcialmente le resten dos años para cumplir la edad legal de jubilación, la reducción de jornada podrá ajustarse a los márgenes generales

[24] Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera*, Madrid, La Ley, 2022, p. 226.

[25] Aragón Gómez, C.: "Jubilación parcial y contrato de relevo: una figura necesaria y un régimen jurídico cada vez más restrictivo", *op. cit.,* p. 162.

[26] Criterio interpretativo 5/2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para la aplicación del real decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial.

previstos legalmente. Así, en un supuesto en el que la edad ordinaria de jubilación se sitúe en los 65 años, la reducción de jornada deberá fijarse entre el 20% y el 33% mientras la persona trabajadora tenga 62 años, pudiendo ampliarse posteriormente, a partir del cumplimiento de los 63 años, a un intervalo comprendido entre el 25% y el 75% de la jornada de una persona trabajadora a tiempo completo comparable.

Esta reducción de jornada determina directamente el porcentaje de la pensión de jubilación que se percibe, configurando un sistema de compatibilidad proporcional entre salario y prestación. Al mismo tiempo, la normativa permite que la reducción pueda incrementarse de forma progresiva, dentro de los límites legalmente establecidos, mediante acuerdos sucesivos entre la persona trabajadora y la empresa. No obstante, esta flexibilidad formal convive con una regulación detallada y compleja, que dificulta una aplicación homogénea y favorece soluciones prácticas que, en ocasiones, se alejan de la lógica de una transición gradual y efectiva hacia la jubilación plena.

Podemos advertir que, la normativa vigente permite, además, que la compatibilidad efectiva entre trabajo y pensión se articule mediante la acumulación del tiempo de trabajo en determinados períodos (días, semanas, meses u otros intervalos temporales) conforme a lo pactado individualmente o en el marco de la negociación colectiva, sin que pueda establecerse limitación alguna a esta forma de organización del tiempo de trabajo (art. 215.3 LGSS). Esta posibilidad, expresamente reconocida por el legislador y avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo[27], constituye un elemento estructural del actual modelo de jubilación parcial anticipada[28] y no una mera cuestión organizativa accesoria. Esto es, en la medida en que incide directamente en la forma en que se materializa la permanencia efectiva en el mercado de trabajo, no resultando de aplicación, por lo tanto, a las personas trabajadoras que accedan a esta modalidad tras haber cumplido dicha edad. Consecuentemente, se trata de una previsión difícilmente conciliable con la lógica sistemática de la jubilación parcial, en la medida en que desvirtúa la propia naturaleza al permitir, en la práctica, una retirada anticipada del mercado de trabajo sin la aplicación de los coeficientes reductores propios de la jubilación anticipada[29]. Esta configuración normativa vacía de contenido la lógica de transición gradual que debería caracterizar a la jubilación parcial[30], más cuando quedan excluidos de esta posibilidad los supuestos de jubilación parcial a partir de la edad ordinaria de jubilación. De hecho, no deja de suscitar sus dudas, más que razonables, de ahí que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 11/2024 haya previsto que estos cambios sean sometidos a evaluación en el último trimestre de 2028[31].

d) El contrato de relevo tras el Real Decreto-ley 11/2024

El contrato de relevo constituye uno de los elementos estructurales centrales del régimen jurídico de la jubilación parcial y adquiere, tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 11/2024, un protagonismo aún mayor en la configuración práctica de dicha jubilación. En efecto, el legislador mantiene y refuerza la vinculación funcional entre jubilación parcial y contrato de relevo, configurando

[27] STS 453/2015, de 19 de enero (Rec. 627/2014) y STS 265/2017, de 29 de marzo (Rec. 2142/2015). Véase Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL11/2024, de 23 de diciembre", *op. cit.*, p. 164. Igualmente, Maldonado Molina, J. A.: "La acumulación de la jornada del jubilado parcialmente", *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 418, 2018, pp. 43-66.

[28] Criterio interpretativo 5/2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para la aplicación del Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial.

[29] Gala Durán, C.: "Envejecimiento de la población, pensión de jubilación y sostenibilidad del sistema de pensiones: retos y oportunidades", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, p. 433.

[30] Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL11/2024, de 23 de diciembre", *op. cit.*, p. 164.

[31] Barcelón Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial", *op. cit.*, p. 243.

este último como el principal instrumento destinado a garantizar, al menos formalmente, el relevo de la persona trabajadora que accede a una reducción de su jornada a consecuencia de la jubilación parcial.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento distingue claramente entre dos modalidades de contrato de relevo, en función del momento en el que la persona trabajadora accede a la jubilación parcial. De un lado, el contrato de relevo asociado a la jubilación parcial anticipada, que presenta carácter obligatorio para la empresa; de otro, el contrato de relevo vinculado a la jubilación parcial posterior al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, cuya celebración resulta voluntaria para la parte empresarial. Esta dualidad normativa pone de manifiesto que el legislador sigue concibiendo el contrato de relevo como un mecanismo de compensación de la salida anticipada del mercado de trabajo, intensificando las exigencias allí donde el impacto potencial sobre el sistema resulta mayor, de tal manera que su exigibilidad, contenido y alcance dependen directamente del momento de acceso a la jubilación y del régimen previsto en el art. 215 LGSS[32].

En el supuesto de jubilación parcial anticipada, el Real Decreto-ley 11/2024 refuerza notablemente las características del contrato de relevo, al exigir que este se celebre con carácter indefinido y a jornada completa, y que se mantenga vigente desde la fecha de efectos de la jubilación parcial y, al menos, durante los dos años posteriores a la extinción de dicha situación. Esta exigencia supone un endurecimiento claro de las obligaciones empresariales, en la medida en que limita de forma significativa la flexibilidad organizativa y proyecta sus efectos más allá del propio período de disfrute de la jubilación parcial.

Al mismo tiempo, la norma impone a la empresa una obligación de sustitución reforzada, esto es, en caso de extinción anticipada del contrato de relevo, deberá procederse a la celebración de un nuevo contrato en términos equivalentes, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad frente a la entidad gestora, incluyendo el eventual reintegro de las prestaciones de jubilación parcial percibidas. Esta conexión directa entre el comportamiento empresarial y la situación jurídica de la persona jubilada parcialmente ha sido objeto de reiteradas críticas doctrinales, al introducir un factor de incertidumbre ajeno a la voluntad de la persona pensionista y trasladar a esta las consecuencias de incumplimientos que no le son imputables.

Desde el punto de vista subjetivo, el contrato de relevo debe concertarse con una persona trabajadora en situación de desempleo o con quien mantenga con la empresa una relación laboral de carácter temporal, lo que evidencia la pretensión legislativa de vincular esta figura con objetivos de creación o estabilización del empleo. No obstante, la experiencia acumulada pone de relieve que esta finalidad se cumple de forma limitada, especialmente cuando el puesto ocupado por la persona relevista no coincide funcionalmente con el de la persona jubilada parcialmente. En este sentido, el art. 12.6 ET permite que el puesto de trabajo del relevista sea el mismo o uno diferente, siempre que exista una correspondencia entre las bases de cotización de ambos, lo que introduce un margen de discrecionalidad empresarial que relativiza la idea de un relevo profesional efectivo.

En cualquier caso, como novedad introducida por el Real Decreto-ley 11/2024, se contempla expresamente la posibilidad de que el contrato de relevo pueda concertarse con una persona trabajadora fija discontinua, remitiéndose su concreción a un posterior desarrollo reglamentario. Esta remisión normativa, habitual en el ámbito de la Seguridad Social, suscita no pocas reservas, habida cuenta del

[32] Calvo Gallego, F.J. "La jubilación parcial y su permanente evolución: propuestas para su activación", VV.AA.: *Personas de Edad Avanzada y Mercado de Trabajo*, Fernández López y Calvo Gallego (dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 512.

retraso sistemático que suele acompañar a estos desarrollos y de la inseguridad jurídica que genera su ausencia, particularmente en una materia ya de por sí compleja.

En contraste con lo anterior, cuando la jubilación parcial se produce una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación, la celebración del contrato de relevo deja de ser obligatoria y se configura como una opción a voluntad de la empresa. En estos casos, el contrato de relevo puede celebrarse a tiempo parcial y con carácter temporal, por lo tanto, no será necesario que se trate de un contrato a tiempo completo e indefinido, con una duración vinculada al período de mantenimiento de la jubilación parcial y, en todo caso, con un mínimo de un año. Esta mayor flexibilidad normativa refuerza la asimetría entre ambas modalidades y pone de relieve que el endurecimiento del contrato de relevo se concentra exclusivamente en los supuestos de la jubilación parcial anticipada.

Por último, el propio legislador ha reservado a la negociación colectiva un papel relevante en la articulación práctica del contrato de relevo. En este sentido, el art. 12.8 ET dispone expresamente que "*en la negociación colectiva se podrán establecer medidas para impulsar la celebración de contratos de relevo"*, previsión que habilita a los agentes sociales para diseñar mecanismos de fomento, incentivo o facilitación de esta modalidad contractual.

En definitiva, la regulación vigente del contrato de relevo tras el Real Decreto-ley 11/2024 refuerza su carácter de elemento estructural de la jubilación parcial anticipada, pero lo hace a costa de incrementar de forma significativa las rigideces y los costes asociados a esta figura. Este diseño normativo contribuye a explicar las dificultades prácticas de su aplicación y anticipa algunas de las tensiones que plantea la jubilación parcial como instrumento idóneo para afrontar los retos actuales de sostenibilidad del sistema de pensiones.

e) Naturaleza jurídica de la relación laboral y principio de voluntariedad

La jubilación parcial se articula jurídicamente a partir de la conversión o modificación del contrato de trabajo de la persona que accede a dicha modalidad, así como, cuando resulta exigible, de la celebración simultánea del correspondiente contrato de relevo. En este sentido, el acceso a la jubilación parcial presupone una actuación coordinada y necesariamente consensuada entre las partes de la relación laboral, quedando supeditado al acuerdo entre la persona trabajadora y la empresa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.6 ET. En efecto, con independencia de la modalidad de jubilación parcial de que se trate, la empresa debe concertar con la persona trabajadora un contrato de trabajo a tiempo parcial, en el que se refleje la reducción de la jornada y la correlativa minoración proporcional del salario. No obstante, no nos encontramos ante la celebración de un nuevo contrato, sino ante una novación de un contrato previamente existente a tiempo completo[33], de modo que la relación laboral no se extingue ni se sustituye, sino que se mantiene vigente, conservando su carácter indefinido y los derechos asociados a la antigüedad y a la estabilidad en el empleo. Esta circunstancia permite calificar la jubilación parcial como una modalidad singular y atípica de trabajo a tiempo parcial, estrechamente vinculada a la finalidad de transición gradual hacia la jubilación plena.

Desde el punto de vista jurídico, esta conversión contractual exige necesariamente el consentimiento expreso de ambas partes, al no tratarse de una mera reducción de jornada, sino de una auténtica novación contractual, en los términos previstos en el artículo 12.4.e) ET. En consecuencia, la jubilación parcial no puede imponerse unilateralmente ni por la empresa (ni siquiera a través de una modificación sustancial de condiciones de trabajo al amparo del artículo 41 ET) ni por la negociación

[33] Blasco Pellicer, A.: "Régimen jurídico de la pensión de jubilación, en Trabajo, edad y pensiones de jubilación", VV.AA.: *XXXIV Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 2024, p.141.

colectiva, siendo el consentimiento de la persona trabajadora un requisito esencial e indisponible. Ahora bien, la voluntariedad no opera exclusivamente en favor de la persona trabajadora. La empresa tampoco se encuentra jurídicamente obligada, con carácter general, a aceptar la solicitud de jubilación parcial, si bien debe examinarla de buena fe y motivar por escrito su eventual denegación, conforme a lo exigido por el artículo 12.4.e) ET y la doctrina consolidada del Tribunal Supremo. Solo cuando la negociación colectiva establezca de forma clara, expresa e inequívoca una obligación empresarial de facilitar el acceso a la jubilación parcial podrá hablarse de un derecho subjetivo exigible por parte de la persona trabajadora.

Desde una perspectiva práctica, la exigencia de acuerdo bilateral, unida al incremento de las cargas económicas y organizativas derivadas de la jubilación parcial, especialmente tras el Real Decreto-ley 11/2024, provoca un desplazamiento efectivo del centro de decisión hacia la empresa. Ello debilita la capacidad real de elección de la persona trabajadora y cuestiona el alcance de la jubilación parcial como mecanismo de transición voluntaria y flexible hacia el retiro, en la medida en que su efectividad queda condicionada no solo a la voluntad individual, sino también a criterios empresariales de coste, organización y oportunidad.

Finalmente, la exigencia de formalización escrita del contrato a tiempo parcial resultante de la jubilación parcial, en el modelo oficial correspondiente, responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica al proceso y prevenir situaciones de fraude o utilización desviada de la figura. En dicho contrato debe constar expresamente la jornada previa y la resultante tras la reducción, respetando en todo caso los porcentajes legalmente establecidos, lo que refuerza el carácter reglado y restrictivo del acceso a esta modalidad de jubilación.

f) Régimen de cotización durante la jubilación parcial

Uno de los aspectos más relevantes y controvertidos del régimen jurídico de la jubilación parcial es el régimen de cotización, especialmente en la modalidad anticipada.

La cuantía de la pensión de jubilación parcial se determina mediante la aplicación del porcentaje de reducción de la jornada de trabajo sobre el importe de la pensión de jubilación que correspondería a la persona interesada conforme a las reglas generales del sistema. Durante el período de compatibilidad entre actividad laboral y percepción de la pensión, y con carácter ordinario, la empresa y la persona trabajadora quedan sujetas a la obligación de cotizar por la base íntegra que hubiera resultado de mantenerse la prestación de servicios a jornada completa, con independencia de la reducción efectiva de la jornada [art. 215.2 f) LGSS], sin perjuicio de la aplicación de los beneficios y exenciones en materia de cotización previstos en los art. 152 y siguientes de la LGSS. En particular, cuando la persona trabajadora ha alcanzado la edad legal de acceso a la pensión de jubilación prevista en el artículo 205.1.a) LGSS, la normativa establece la exoneración de las cotizaciones por contingencias comunes (con la excepción de la incapacidad temporal), así como de las correspondientes a desempleo, FOGASA y formación profesional. Los períodos cotizados en esta situación, además, se computan plenamente a efectos del acceso y de la determinación de la cuantía de las prestaciones del sistema[34].

[34] Maldonado Molina, J.A.: "La compatibilidad trabajo-pensión y el retorno al trabajo del Pensionista", VV.AA.: *El Índice de Envejecimiento Activo y su proyección en el Sistema español de Protección Social,* Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (dir.), Granada, Comares, 2021, pp. 155-187.

Este régimen de cotización, especialmente en la modalidad de jubilación parcial anticipada[35], introduce un claro efecto disuasorio desde la perspectiva empresarial, en la medida en que impone una doble carga contributiva asociada a un mismo puesto de trabajo: de un lado, la obligación de cotizar por la totalidad de la base correspondiente a la persona trabajadora relevada, pese a la reducción efectiva de su jornada; y, de otro, la cotización correspondiente a la persona trabajadora relevista en función de la jornada asumida. Este incremento de los costes reduce de forma significativa el atractivo de la jubilación parcial para las empresas[36], condicionando negativamente su utilización práctica y poniendo en cuestión su eficacia como mecanismo equilibrado de transición hacia la jubilación en clave de sostenibilidad.

En definitiva, los elementos estructurales y las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 11/2024 ponen de manifiesto que la jubilación parcial se configura actualmente como una institución normativamente complicada, intensamente condicionada y crecientemente orientada a la contención de su impacto financiero. La acumulación de requisitos de acceso, el reforzamiento de las obligaciones empresariales, el endurecimiento del régimen de cotización y la centralidad adquirida por el contrato de relevo delimitan un modelo cuya utilización efectiva resulta cada vez más restringida y selectiva. Esta configuración plantea serias dudas sobre la capacidad real de la jubilación parcial para cumplir de manera equilibrada las funciones que tradicionalmente se le han atribuido en términos de transición gradual hacia la jubilación y de sostenibilidad del sistema de pensiones. De hecho, tales interrogantes adquieren una especial relevancia cuando se proyectan sobre ámbitos caracterizados por una elevada edad media de sus plantillas y por rígidos condicionantes organizativos y normativos, como ocurre en el empleo público, cuya realidad exige un análisis específico que permita valorar críticamente la viabilidad y el alcance de la jubilación parcial como instrumento de gestión del relevo generacional y de sostenibilidad financiera.

3. LA JUBILACIÓN PARCIAL EN EL EMPLEO PÚBLICO Y SU NECESARIA CONEXIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

3.1. Envejecimiento de las plantillas de personal en el sector público

El proceso de envejecimiento del empleo público constituye en la actualidad uno de los factores estructurales más relevantes para comprender tanto las tensiones organizativas que afrontan las Administraciones Públicas como la presión creciente que se proyecta sobre el Sistema Público de pensiones. A diferencia de lo que sucede en otros segmentos del mercado de trabajo, el empleo público presenta una estructura de edad significativamente más envejecida, resultado de una combinación prolongada de políticas restrictivas de reposición de efectivos, de la congelación o limitación de las ofertas de empleo público y de una utilización intensiva, y en ocasiones estructural, de mecanismos temporales para atender necesidades permanentes.

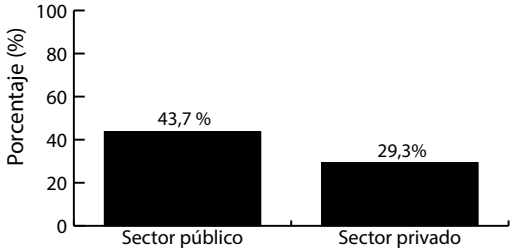
El análisis de los datos estadísticos más recientes pone de relieve la consolidación de una estructura del empleo público marcadamente envejecida. En este sentido, el *Boletín Estadístico del*

[35] La obligación de cotización íntegra se aplica exclusivamente a las personas trabajadores que acceden a la jubilación parcial antes de haber cumplido la edad legal ordinaria, conforme al artículo 215.2.f LGSS, así lo ha confirmado el Criterio interpretativo 5/2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para la aplicación del Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial.

[36] Montes Adalid, G. Mª.: "La compatibilidad entre empleo y jubilación parcial: Retos jurídico-técnicos para la sostenibilidad del sistema de pensiones", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, p. 943.

Personal al Servicio de las Administraciones Públicas[37] refleja que el número total de efectivos asciende a 3.107.195 personas, lo que supone un incremento del 2,3 % respecto al año anterior. Dentro de este conjunto, el 43,7 % del personal tiene 50 años o más, porcentaje sensiblemente superior al observado en el conjunto del mercado de trabajo, donde, según la *Encuesta de Población Activa*, las personas ocupadas de 50 o más años en el sector privado representan el 29,3 %. Consecuentemente, se evidencia la existencia de una brecha estructural significativa en la Administración Pública (gráfica 1).

Gráfica 1. Personas asalariadas de 50 años o más por sector



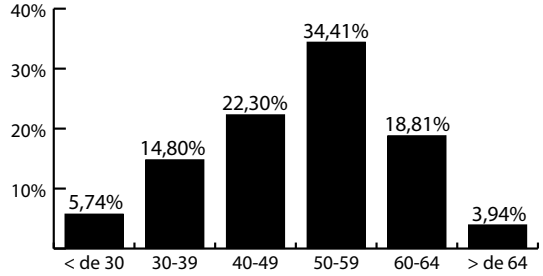
Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035*. Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025

En la misma línea, el *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas de la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035*, evidencia que el 57,16 % del personal de la Administración General del Estado (incluidos ministerios, organismos autónomos y agencias estatales) se sitúa en el tramo de 50 o más años, configurando una estructura demográfica especialmente envejecida con implicaciones directas tanto para la gestión del relevo generacional como para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En este contexto, la distribución por intervalos de edad del personal de la Administración General del Estado (AGE) permite apreciar con claridad la intensidad y el carácter estructural del proceso de envejecimiento. Así, tal y como refleja la gráfica 2, el grueso de la plantilla se concentra en los tramos de edad inmediatamente anteriores a la jubilación, destacando de manera singular el intervalo comprendido entre los 50 y los 59 años, que agrupa más de un tercio del total de efectivos. Frente a ello, los tramos de menor edad presentan un peso claramente reducido, configurando una base generacional estrecha que evidencia una insuficiente y tardía renovación de las plantillas. Este acusado envejecimiento no responde a una dinámica coyuntural, sino que constituyen el resultado de políticas de personal restrictivas mantenidas de forma prolongada en el tiempo. En particular, la crisis económica iniciada en 2008 dio lugar a la implantación de severas limitaciones a las tasas de reposición de efectivos, que durante varios ejercicios presupuestarios quedaron fijadas en niveles mínimos o incluso cercanos a cero. Esta política restrictiva impidió la convocatoria de procesos selectivos en número suficiente para compensar las numerosas bajas producidas por jubilación, generando un déficit acumulado de incorporación de nuevo personal que continúa proyectando sus efectos en la actualidad.

[37] Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025.

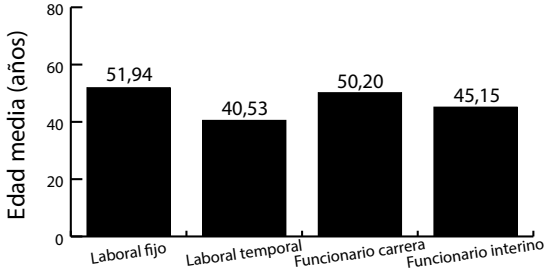
Gráfica 2. Efectivos AGE por intervalos de edad



Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035.* Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025

El envejecimiento de las plantillas no se manifiesta de manera homogénea, sino que presenta una distribución desigual entre los distintos colectivos que integran el empleo público. Así, el personal laboral fijo registra una edad media particularmente elevada, situada en 51,94 años, en contraste con el personal laboral temporal, cuya edad media desciende hasta los 40,53 años, reflejando un uso intensivo de la temporalidad como mecanismo de contención del envejecimiento, aunque sin capacidad real de corrección estructural del problema. Por su parte, el personal funcionario de carrera presenta una edad media de 50,20 años, lo que confirma el acusado envejecimiento del núcleo estable de la Administración, mientras que el personal funcionario interino ofrece un perfil relativamente más joven, con una media de 45,15 años, si bien esta menor edad se asocia a una vinculación jurídica de carácter no permanente y, por tanto, limitada en términos de planificación a medio y largo plazo.

Gráfica 3. Edad media por tipo de personal



Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035.* Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025

Esta dinámica alcanza una intensidad especialmente preocupante en ámbitos estratégicos como las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, donde el porcentaje de personal de 50 o más años asciende al 71,19%. Este dato revela un envejecimiento extremo con evidentes implicaciones tanto para la continuidad operativa de los servicios como para la sostenibilidad del sistema de pensiones en su conjunto.

Por otro lado, la distribución por subgrupos profesionales confirma que el envejecimiento de las plantillas no se circunscribe a los niveles superiores de la Administración, sino que afecta de manera transversal a toda su estructura profesional. Así, en el subgrupo C2 del personal funcionario

de carrera, el 78,7 % de los efectivos supera los 50 años, seguido del personal laboral fijo (66,29 %), del subgrupo C1 (59,5 %), del A1 (51,3 %) y del A2 (46,3 %). Esta distribución evidencia que el proceso de envejecimiento alcanza tanto a los puestos de carácter operativo y de base como a aquellos que implican mayores responsabilidades técnicas, de gestión y de dirección, comprometiendo la capacidad de funcionamiento ordinario de la Administración y la transmisión intergeneracional de conocimientos y competencias.

Las proyecciones a medio plazo refuerzan la dimensión estructural del fenómeno. De acuerdo con las estimaciones elaboradas a partir del Registro Central de Personal, en el horizonte temporal hasta el 2035 se prevé la jubilación del 49,67% del personal funcionario de carrera actualmente en activo y del 57,68% del personal laboral fijo de la AGE. Estas previsiones anticipan un volumen muy significativo de salidas concentradas en un período relativamente breve, lo que intensifica los retos asociados al relevo generacional, a la planificación de los recursos humanos y a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

En este contexto, conviene señalar que la Oferta de Empleo Público (OEP) se configura formalmente como el principal instrumento de reposición de efectivos, si bien su funcionamiento ante esta situación presenta importantes limitaciones estructurales desde una doble vertiente temporal y jurídica. Así, con carácter general, el tiempo medio transcurrido entre la aprobación de una OEP y la incorporación efectiva del personal se sitúa en torno a los dos años, generando un desfase significativo entre las bajas por jubilación y la entrada de nuevos efectivos. A ello se añade que, aunque las OEP se diseñan teóricamente para cubrir hasta el 120% de las jubilaciones producidas el año anterior, la tasa real de cobertura efectiva se aproxima al 90%, introduciendo un margen adicional de desajuste que dificulta la planificación ordenada del relevo generacional[38].

En términos absolutos, ello supondrá la salida del mercado de trabajo de un volumen muy significativo de personas, cuya sustitución plantea desafíos simultáneos en términos de gestión de recursos humanos y de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de pensiones, estas personas concentran, en muchos casos, carreras completas y niveles de cotización elevados, de modo que su acceso masivo y concentrado a la jubilación comporta, de forma simultánea, una reducción relevante de los ingresos por cotizaciones y un incremento sostenido del gasto en prestaciones contributivas. De hecho, la incorporación de nuevo personal, generalmente más joven y con retribuciones iniciales inferiores, no permite compensar a corto plazo dicha pérdida de ingresos, introduciendo una tensión adicional en el equilibrio financiero del sistema. A ello se suma que la Administración Pública, a diferencia del sector privado, carece de mecanismos ágiles e inmediatos de sustitución de efectivos, al estar sujeta a principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, que condicionan de forma estricta los tiempos y modalidades de acceso.

En definitiva, este escenario confirma que el envejecimiento del empleo público no puede analizarse exclusivamente como un problema interno de gestión de personal, sino como un fenómeno con claras implicaciones macroeconómicas. La salida masiva y concentrada de personal público hacia la jubilación refuerza la presión estructural sobre el sistema de pensiones y obliga a reconsiderar la adecuación de los instrumentos jurídicos disponibles para gestionar el tránsito hacia el retiro. En este marco, la jubilación parcial aparece formalmente como una herramienta potencial para modular dicha transición; sin embargo, como se analizará en el apartado siguiente, su aplicación en el sector público se enfrenta a relevantes límites jurídicos, organizativos y presupuestarios que cuestionan su eficacia real como mecanismo de sostenibilidad.

[38] Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035, op. cit.*

3.2. La jubilación parcial en el empleo público: límites jurídicos

El análisis de la jubilación parcial en el ámbito del empleo público exige partir, necesariamente, de la pluralidad de colectivos que integran las Administraciones Públicas y de la diferencia de regímenes jurídicos a los que estos se encuentran sometidos. A diferencia de lo que sucede en el sector privado, el empleo público no se articula sobre un estatuto único, sino que presenta una estructura heterogénea que condiciona de forma decisiva la aplicación de las instituciones propias del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En este sentido, el art. 8 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) distingue entre funcionarios de carrera (art. 9 EBEP), funcionarios interinos (art. 10 EBEP), personal laboral (art. 11 EBEP) y personal eventual (art. 12 EBEP)[39]. En efecto, esta clasificación no es meramente organizativa, sino que proyecta efectos jurídicos relevantes en materia de derechos, deberes y, de manera particular, en relación con el acceso a la jubilación. Así, mientras que el personal funcionario se rige primordialmente por el EBEP, el personal laboral queda sujeto, con carácter general, a la legislación laboral, es decir, al ET, sin perjuicio de las especialidades expresamente previstas en el propio EBEP.

Esta dualidad normativa se refleja con claridad en el tratamiento de la jubilación[40]. El art. 14, en su apartado n) del EBEP reconoce a los empleados públicos, con carácter general, el derecho a la jubilación "*en los términos y condiciones establecidos en las normas aplicables",* así como el derecho a las prestaciones de Seguridad Social correspondientes al régimen que resulte de aplicación [art. 14 en su apartado o) del EBEP]. Sin embargo, el propio art. 67 EBEP, al regular específicamente la jubilación se refiere de forma expresa únicamente a los funcionarios públicos, lo que evidencia que el legislador sigue concibiendo esta materia, en el ámbito funcionarial, como una cuestión eminentemente estatutaria[41], tal y como analizaremos más adelante, reenviando al personal laboral[42], por vía tácita, al régimen común a cualquier persona trabajadora por cuenta ajena[43].

En el mismo sentido, el art. 67 del EBEP no contiene referencia alguna a la jubilación parcial, como tampoco lo hace la normativa reguladora del régimen de Clases Pasivas[44]. De hecho, en cuanto a los funcionarios públicos adscritos al Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), siendo extensible a los funcionarios públicos acogidos al Régimen Especial, la jubilación parcial carece, por ahora, de un marco normativo específico que permita su articulación práctica, lo que impide su

[39] El personal eventual, atendida la naturaleza estrictamente temporal, queda al margen de cualquier análisis operativo de la jubilación parcial, al no constituir un colectivo susceptible de acceso real a esta modalidad de tránsito hacia la jubilación.

[40] López Cumbre, L.: "La jubilación. Entre el derecho y la obligación", VV.AA.: T*ratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación,* López Cumbre, L., (coord.), Madrid, Iustel, 2007, pp. 43-51.

[41] Fernández Domínguez, J.: "Panorama general de la jubilación en el empleo público de España", *Revista De La Facultad De Derecho De México*, vol. 72, núm. 284, 2022, p. 62.

[42] STS 3049/2010, de 15 de mayo, la STS 4007/2010, de 6 de julio, la STS 4391/2010, de 7 de julio y la STS 1769/2013, de 25 de marzo.

[43] La jubilación parcial del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas resulta, desde un punto de vista normativo, plenamente viable, lo cierto es que su efectividad no depende exclusivamente de la voluntad de la persona trabajadora, sino que requiere necesariamente el consentimiento de la Administración o del ente público empleador. De manera que, como analizábamos, dicho acuerdo se puede instrumentar mediante su previsión expresa en el convenio colectivo aplicable, por consiguiente, también en el ámbito del sector público. Ahora bien, no puede obviarse que tales convenios colectivos, en la mayoría de los casos negociados con anterioridad a la reforma introducida por el Real Decreto-ley 11/2024, no pudieron anticipar el alcance de su contenido, razón por la cual se impone en la actualidad la necesidad de adaptar sus previsiones y reglas a la nueva regulación vigente. Barcelón Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial", *op. cit.*, p. 246.

[44] Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (LCP)

aplicación efectiva en ausencia de un desarrollo reglamentario expreso[45]. Esta carencia normativa se constata con lo dispuesto en la disposición adicional quinta del EBEP, de carácter marcadamente programático: *"El Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos"*.

Por el contrario, el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se encuentra integrado, conforme al artículo 136.2 LGSS, en el RGSS, lo que determina la plena aplicabilidad, al menos en principio, de las distintas modalidades de jubilación previstas en dicho régimen, incluida la jubilación parcial. Esta diferencia de encuadramiento constituye el primer elemento clave para comprender las profundas asimetrías que se producen en la aplicación práctica de esta institución en el empleo público. En cualquier caso, en relación con lo anterior, la jubilación parcial, tal y como ha sido configurada por el legislador, se apoya en presupuestos típicamente laborales, esto es, la novación de un contrato de trabajo a tiempo completo en otro a tiempo parcial y, en su modalidad anticipada, la celebración simultánea de un contrato de relevo. Por lo tanto, estos elementos resultan plenamente coherentes en el marco del sector privado, pero generan importantes divergencias cuando se proyectan sobre el sector público, incluso respecto del personal laboral.

En efecto, aunque los empleados públicos laborales cumplen formalmente los requisitos subjetivos para acceder a la jubilación parcial en el RGSS, la exigencia legal de celebrar un contrato de relevo, reforzada tras el Real Decreto-ley 11/2024 mediante su configuración como contrato indefinido y a tiempo completo, introduce un desajuste estructural difícilmente conciliable con los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público. Esto es, por la necesidad de acudir a la oferta de empleo público, además, de a la sujeción a los principios de igualdad, mérito y capacidad y, finalmente, por los dilatados plazos de los procesos selectivos, por consiguiente, todo ello, convierten el contrato de relevo en una figura difícilmente operativa en el ámbito del sector público. De hecho, este conflicto ha sido puesto de manifiesto, además, por el propio Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en su Criterio Técnico, número 14/2025, sobre la jubilación parcial del personal laboral de las administraciones públicas (Criterio Técnico del INSS), en el que se constata que tales exigencias, perfectamente asumibles en el sector privado, presentan notables dificultades de encaje en el sector público, donde la sustitución de efectivos no responde a la autonomía organizativa del empleador, sino que se encuentra condicionada por decisiones normativas, presupuestarias y procedimentales sometidas a estrictos límites legales.

Efectivamente, aunque este Criterio Técnico del INSS carece de valor normativo *stricto sensu*, reviste una indudable relevancia interpretativa y práctica, en la medida en que expresa la posición de la entidad gestora en la aplicación ordinaria del régimen jurídico de la jubilación parcial. Su contenido resulta particularmente significativo en el ámbito del empleo público, donde la operatividad real de la institución depende, en gran medida, de la interpretación administrativa de los requisitos legales.

Desde un primer plano normativo, el Criterio Técnico del INSS parte de la premisa de que, aunque al personal laboral de las Administraciones Públicas le resultan aplicables los artículos 215 LGSS y 12 ET, dicha aplicación no puede realizarse de forma automática ni mimética respecto del

[45] La eventual aplicación de la jubilación parcial al personal funcionario y al personal estatutario ha sido objeto de un intenso y reiterado debate en la jurisprudencia social, que ha venido perfilando con claridad los límites de esta institución en el ámbito del empleo público. En este sentido, el Tribunal Supremo (TS) ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas resoluciones relevantes, entre las que cabe destacar, por su carácter representativo: la STS 930/2012, de 6 de febrero, la STS 1092/2010, de 9 de febrero, la STS 3536/2012, de 20 de febrero, y STS 4448/2012, de 7 de junio.

sector privado, al operar el EBEP como normativa especial en el ámbito del empleo público. De manera que el art. 11 del EBEP delimita de forma cerrada las modalidades de personal laboral en el sector público, siendo fijo, indefinido no fijo y temporal y vincula el acceso a los puestos de carácter permanente a procedimientos selectivos sometidos a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE), excluyendo cualquier forma de contratación directa no precedida de oferta de empleo público (OEP).

Sobre esta base, el INSS concluye que la exigencia legal, introducida por el Real Decreto-ley 11/2024, de que el contrato de relevo sea indefinido y a tiempo completo resulta estructuralmente incompatible con el régimen jurídico del empleo público si no existe una plaza previamente incluida en la correspondiente OEP. Por consiguiente, la figura de la persona relevista, tal y como está diseñada en la legislación laboral común (arts. 12.6 ET y 215 LGSS), no encuentra un encaje natural en el sector público, dado que la condición de personal laboral fijo solo puede adquirirse tras superar un proceso selectivo público. De ahí que el Criterio Técnico del INSS afirme de forma expresa que las personas relevistas deben proceder necesariamente de la OEP, lo que vacía de contenido, en este ámbito, el requisito legal de que el contrato de relevo se celebre con una persona en situación de desempleo o con contrato temporal, por resultar contrario a los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público.

Esta conclusión se ve reforzada por la dimensión organizativa y presupuestaria del empleo público. El Criterio Técnico del INSS destaca que los procesos de selección derivados de las OEP requieren una planificación previa y están condicionados por la tasa de reposición y por las previsiones de las leyes de presupuestos. En consecuencia, las jubilaciones parciales que se soliciten y que requieran contrato de relevo no pueden ser atendidas con cargo a procesos selectivos ya en curso, en la medida en que estos no fueron diseñados para cubrir jubilaciones parciales, sino jubilaciones plenas u otras necesidades estructurales previamente identificadas. Esta circunstancia impide, en la práctica, la aplicación inmediata del régimen de jubilación parcial anticipada en el empleo público.

Ahora bien, como medida excepcional y transitoria, el Criterio Técnico del INSS admite la posibilidad de solicitar una tasa de reposición específica, al amparo de la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, cuando la cobertura de las jubilaciones parciales resulte esencial para el cumplimiento de los fines encomendados a la Administración correspondiente. Sin embargo, se trata de una solución extraordinaria, sujeta a autorización expresa y a una justificación reforzada, lo que confirma el carácter restrictivo y excepcional de la jubilación parcial anticipada en el sector público tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 11/2024.

Por otro lado, en cuanto al requisito de la simultaneidad entre el acceso a la jubilación parcial y la incorporación efectiva de la persona relevista, conforme a los arts. 215 LGSS y 12 ET, el hecho causante de la jubilación parcial anticipada exige la celebración simultánea del contrato de relevo, de manera que, en el ámbito del empleo público, esta simultaneidad solo puede cumplirse cuando la persona relevista se incorpora tras superar el correspondiente proceso selectivo derivado de una OEP. Por consiguiente, el Criterio Técnico del INSS establece que la fecha del hecho causante de la jubilación parcial debe coincidir necesariamente con la fecha de incorporación efectiva de la persona relevista, lo que introduce un elemento adicional de rigidez temporal que dificulta aún más la aplicación de esta modalidad en las Administraciones Públicas.

Avanzando sobre esta cuestión, desde el punto de vista funcional, también se clarifica que el puesto de trabajo desempeñado por la persona relevista no tiene por qué coincidir exactamente con el de la persona jubilada parcialmente, siempre que exista correspondencia entre las bases de cotización de ambas. En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), se admite incluso

que la sustitución se produzca entre distintos organismos sujetos al mismo convenio colectivo[46], considerando a la AGE como empleador único a estos efectos, sin que ello suponga una aplicación analógica del concepto de grupo de empresas propio del derecho laboral privado. Esta precisión resulta relevante para dotar de cierta flexibilidad organizativa al sistema, aunque no elimina los obstáculos estructurales derivados de la necesidad de OEP previa.

Finalmente, recuerda que las Administraciones Públicas asumen íntegramente la responsabilidad prevista en el artículo 215.2.e) LGSS en caso de incumplimiento de la obligación de mantenimiento del contrato de relevo. De modo que si el contrato se extingue antes del plazo legal y no se formaliza uno nuevo en los términos exigidos, la Administración deberá reintegrar a la entidad gestora las prestaciones de jubilación parcial percibidas, imputándose dicha responsabilidad a la Administración de procedencia de la persona jubilada parcialmente. Este régimen de responsabilidad refuerza el carácter disuasorio de la jubilación parcial anticipada en el sector público y evidencia el elevado riesgo jurídico y económico que asumen las Administraciones que opten por esta vía.

En conclusión, el Criterio Técnico del INSS pone de manifiesto que la reforma de la jubilación parcial operada mediante el Real Decreto-ley 11/2024, lejos de facilitar su aplicación en el empleo público, como un instrumento eficaz para modular la salida progresiva del empleo público y suavizar el impacto financiero de las jubilaciones masivas, ha acentuado sus tensiones estructurales. Así, la exigencia de contratos de relevo indefinidos y a tiempo completo, la necesaria vinculación a la OEP, los tiempos dilatados de los procesos selectivos y el régimen de responsabilidad asociado configuran un marco en el que la jubilación parcial anticipada resulta jurídicamente posible, pero organizativamente excepcional y difícilmente operativa.

En este contexto, la jubilación parcial en el empleo público aparece más como una institución normativamente prevista pero materialmente bloqueada, cuya eficacia real depende de una reforma de mayor calado. De no abordarse esta contradicción, la jubilación parcial difícilmente podrá desempeñar el papel que, al menos en teoría, se le atribuye como instrumento de transición ordenada hacia la jubilación en un escenario de envejecimiento demográfico acelerado. Esta constatación refuerza la idea, central en este trabajo, de que la jubilación parcial, tal y como está actualmente diseñada, presenta serias limitaciones como instrumento eficaz de gestión del envejecimiento del empleo público y de sostenibilidad del sistema de pensiones.

4. FACTORES QUE DESVIRTÚAN LA LÓGICA DE LA JUBILACIÓN PARCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

El análisis del régimen jurídico de la jubilación parcial tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 11/2024 permite constatar que las dificultades de esta institución no responden a problemas coyunturales ni a deficiencias puntuales de técnica normativa, sino a la concurrencia de una serie de factores estructurales que desvirtúan su lógica como instrumento al servicio de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

En efecto, lejos de configurarse como un mecanismo eficaz de prolongación de la vida laboral y de transición ordenada hacia la jubilación, la jubilación parcial se asienta sobre un diseño normativo internamente tensionado, en el que confluyen finalidades contradictorias, incentivos mal alineados y exigencias técnicas que limitan severamente su aplicación real. Estas tensiones no son nuevas, pero se ven intensificadas por un diseño normativo que, lejos de simplificar o clarificar el régimen jurídico de la jubilación parcial, acumula exigencias, condicionantes y excepciones que dificultan su utilización

[46] IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (BOE, núm. 118, de 17 de mayo de 2019)

efectiva y cuestionan su adecuación como instrumento al servicio del envejecimiento activo y de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Desde esta perspectiva, el examen crítico de la institución exige identificar y sistematizar aquellos elementos que explican por qué la jubilación parcial no ha cumplido, ni parece en condiciones de cumplir, el papel que teóricamente se le atribuye en términos de sostenibilidad financiera, equilibrio intergeneracional y gestión del envejecimiento de la población activa.

A modo de síntesis podemos mencionar los siguientes factores:

a) Contradicción entre la finalidad de transición gradual y la retirada anticipada encubierta del mercado de trabajo: Una primera disonancia, de especial relevancia desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema, deriva de la posibilidad de acumulación del tiempo de trabajo durante el período de jubilación parcial anticipada. La admisión expresa de esta práctica permite que la compatibilidad entre trabajo y pensión se materialice, en la práctica, a través de una prestación concentrada del trabajo pendiente, seguida de una desvinculación prolongada del mercado de trabajo sin la aplicación de coeficientes reductores sobre la pensión.
Esta configuración normativa desnaturaliza la lógica originaria de la jubilación parcial como mecanismo de tránsito progresivo hacia la jubilación plena y la aproxima funcionalmente a una modalidad de jubilación anticipada encubierta. El resultado es una incoherencia sistémica, en la medida en que se permite una salida temprana del mercado de trabajo sin las penalizaciones actuariales que caracterizan a la jubilación anticipada ordinaria, generando un trato más favorable difícilmente justificable desde el principio de contributividad y desde los objetivos de sostenibilidad financiera del sistema.
b) Disonancia entre los objetivos de política de empleo y los resultados reales del contrato de relevo: El contrato de relevo ha sido tradicionalmente presentado como el instrumento clave para vincular la jubilación parcial con el reparto del empleo y el relevo generacional, sin embargo, la experiencia acumulada pone en cuestión la efectividad real de esta conexión. En la actualidad, mediante la reforma operada a través del Real Decreto-ley 11/2024, al imponer la obligatoriedad del contrato de relevo indefinido y a tiempo completo en los supuestos de jubilación parcial anticipada, refuerza formalmente la estabilidad del empleo de la persona relevista, pero lo hace a costa de incrementar significativamente los costes y rigideces para las empresas. Este diseño contribuye a que la jubilación parcial no se traduzca en una creación neta de empleo estable, sino, con frecuencia, en una reorganización interna de efectivos o en una decisión empresarial de no recurrir a esta figura. En consecuencia, la jubilación parcial aparece más como un instrumento costoso de gestión interna que como una verdadera política activa de empleo.
c) Efectos no neutros desde la perspectiva de género: Otra disfunción relevante, frecuentemente invisibilizada en el diseño normativo, se refiere a los efectos distributivos de la jubilación parcial y, en particular, a su impacto diferenciado por razón de género. La exigencia de que la jubilación parcial anticipada se articule necesariamente a partir de un contrato de trabajo a tiempo completo excluye de facto a una parte significativa de las personas trabajadoras, entre las que se encuentran mayoritariamente mujeres, dada la elevada feminización del empleo a tiempo parcial.
Esta aparente neutralidad normativa produce un efecto adverso indirecto que contribuye a explicar la escasa presencia femenina entre las personas beneficiarias

de la jubilación parcial con contrato de relevo. Desde esta perspectiva, la regulación vigente reproduce desigualdades estructurales del mercado de trabajo y limita el alcance real de la jubilación parcial como instrumento universal de transición hacia el retiro, reforzando su carácter selectivo y restrictivo.

d) Controversia respecto a su contribución a la sostenibilidad del sistema: Desde una perspectiva estrictamente financiera, la jubilación parcial presenta una tensión evidente entre su coste económico y su aportación real a la sostenibilidad del sistema de pensiones. Ello no significa negar cualquier potencial contributivo de la figura, sino constatar que su diseño actual no permite materializarlo de forma sistemática ni predecible. El mantenimiento del cómputo íntegro de las cotizaciones a efectos de pensión, unido durante largos períodos a una cotización efectiva reducida y a la coexistencia de dos personas trabajadoras vinculadas a un mismo puesto, ha generado históricamente un coste significativo para la Seguridad Social. En efecto, a pesar de que las reformas sucesivas (culminadas con la exigencia de cotización por el 100% de la base) han tratado de corregir este desequilibrio, el resultado ha sido un encarecimiento notable de la figura, por consiguiente, que desincentiva su utilización. A ello se suma la existencia de regímenes excepcionales más favorables, como es la jubilación parcial en el sector de la industria manufacturera, cuya justificación desde el punto de vista de la sostenibilidad resulta controvertida[47], aspecto que no ha sido analizado al exceder del objeto del presente análisis.

e) Intensificación de las disfunciones en el ámbito del empleo público: Las disfunciones descritas adquieren una especial intensidad cuando se proyectan sobre el ámbito del empleo público, que opera como un verdadero banco de pruebas del modelo de jubilación parcial desde la perspectiva de la sostenibilidad. En un contexto caracterizado por un acusado envejecimiento de las plantillas y por la previsión de jubilaciones masivas en un horizonte temporal próximo, la jubilación parcial aparece, en teoría, como un instrumento idóneo para modular la salida progresiva del empleo y mitigar el impacto financiero sobre el sistema de pensiones. Sin embargo, su diseño jurídico (basado en presupuestos propios del Derecho del Trabajo) entra en colisión directa con los principios constitucionales de acceso al empleo público y con los mecanismos reglados de reposición de efectivos, lo que impide su aplicación efectiva allí donde su utilización resultaría más necesaria.

Precisamente, el conjunto de factores analizados permite identificar un rasgo transversal del régimen jurídico vigente de la jubilación parcial y que trasciende las disfunciones concretas y proyecta sus efectos sobre la institución en su totalidad. En efecto, la regulación actual revela una discrepancia estructural entre la flexibilidad formal que el legislador proclama en el plano normativo y la rigidez material que caracteriza su aplicación práctica, especialmente tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 11/2024. De manera que, desde una perspectiva estrictamente normativa, la jubilación parcial aparece configurada como una modalidad flexible de acceso a la jubilación, orientada a facilitar la prolongación de la vida laboral y una transición gradual hacia el retiro. Sin embargo, esta flexibilidad formal se ve sistemáticamente neutralizada por un entramado de exigencias técnicas, económicas y organizativas que condicionan severamente su viabilidad real. De hecho, esta disociación entre el diseño normativo y su operatividad práctica genera un efecto paradójico: cuanto más se presenta la jubilación parcial como una institución flexible y adaptada a las nuevas realidades demográficas y laborales, más se restringe su aplicación efectiva mediante mecanismos que desplazan el riesgo y el coste hacia las empresas, desincentivando su uso.

[47] Gala Durán, C.: "Envejecimiento de la población, pensión de jubilación y sostenibilidad del sistema de pensiones: retos y oportunidades", *op. cit.*, p. 433.

En este sentido, entre los años 2013 y 2023, el número de personas trabajadoras que accedieron a la jubilación parcial fue extraordinariamente reducido, situándose en apenas 1.643 casos en el conjunto del período considerado[48]. Este dato cuantitativo resulta especialmente revelador, en la medida en que pone de manifiesto la escasa implantación práctica de esta modalidad de jubilación y cuestiona seriamente su funcionalidad real como instrumento de política de empleo o de envejecimiento activo. Es más, la limitada utilización no impide apreciar determinados rasgos cualitativos relevantes. En particular, los datos disponibles correspondientes a julio de 2024 indican que la jubilación parcial anticipada representaba el 6,8 % del total de las jubilaciones causadas en dicho momento, porcentaje nada desdeñable si se atiende a la densidad de requisitos que caracterizan esta modalidad. Además, la cuantía media de la pensión percibida ascendía a 1.562,70 euros mensuales, situándose entre las más elevadas del conjunto de las pensiones de jubilación[49]. Este dato sugiere que la jubilación parcial anticipada se encuentra mayoritariamente asociada a trayectorias laborales estables y a empleos relativamente bien remunerados, lo que refuerza su carácter selectivo y cuestiona su idoneidad.

En definitiva, la jubilación parcial aparece así como una institución atrapada entre su formulación teórica y su operatividad real, cuyo encaje en un contexto de envejecimiento demográfico acelerado y de fuertes restricciones financieras exige una revisión profunda. En ausencia de una reformulación que afronte de manera estructural sus disfunciones (y no meramente mediante ajustes incrementales), difícilmente podrá desempeñar un papel relevante como mecanismo de sostenibilidad del sistema de pensiones, quedando reducida a una figura residual y excepcional en la práctica.

5. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo permite afirmar que la jubilación parcial, más allá de constituir un instrumento plenamente coherente con los objetivos de sostenibilidad del sistema público de pensiones, se configura en la actualidad como una institución jurídicamente compleja, funcionalmente ambigua y de eficacia limitada. Su evolución normativa, culminada provisionalmente con la reforma operada por el Real Decreto-ley 11/2024, pone de manifiesto una trayectoria marcada por la tensión constante entre finalidades legítimas (envejecimiento activo, transición gradual hacia la jubilación, reparto del empleo y sostenibilidad financiera) y soluciones técnicas que, en la práctica, han terminado por debilitar su operatividad real.

Desde una perspectiva sistemática, la jubilación parcial se sitúa en un espacio normativo fronterizo entre el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social, lo que explica buena parte de las dificultades que ha acompañado históricamente a su configuración. Esta naturaleza híbrida ha permitido, por un lado, articular fórmulas de compatibilidad entre trabajo y pensión potencialmente valiosas en un contexto de envejecimiento demográfico; pero, por otro, ha generado un régimen jurídico especialmente sensible a los equilibrios financieros del sistema y a las estrategias empresariales de organización del empleo. El resultado ha sido una figura sometida a sucesivos procesos de endurecimiento normativo, orientados prioritariamente a contener su impacto económico, aun a costa de desdibujar su lógica originaria como mecanismo de tránsito progresivo hacia la jubilación.

En este sentido, la reforma introducida por el Real Decreto-ley 11/2024 no puede interpretarse como un punto de inflexión claro en favor de la jubilación parcial como instrumento de envejecimiento activo. Si bien es cierto que, a pesar de que el legislador ha incorporado determinados elementos de

[48] Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL11/2024, de 23 de diciembre", *op. cit.*, p. 162.

[49] Gala Durán, C.: "Envejecimiento de la población, pensión de jubilación y sostenibilidad del sistema de pensiones: retos y oportunidades", *op. cit.*, p. 434.

flexibilización formal, estas medidas se ven neutralizadas por la exigencia de contratos de relevo indefinidos y a tiempo completo, la intensificación de las obligaciones de mantenimiento del empleo y el régimen de responsabilidad económica en caso de incumplimiento configuran un marco que, lejos de incentivar el recurso a la jubilación parcial, tiende a desincentivarlo.

Desde la óptica de la sostenibilidad del sistema de pensiones, la jubilación parcial presenta, además, una ambivalencia estructural difícil de resolver en los términos actuales. Si bien su diseño pretende preservar los ingresos contributivos y evitar una salida abrupta del mercado de trabajo, la coexistencia prolongada de dos personas trabajadoras vinculadas a un mismo puesto, junto con el cómputo íntegro de los períodos de jubilación parcial a efectos de pensión, ha generado históricamente un coste significativo para el sistema. Las reformas sucesivas han tratado de corregir estos desequilibrios mediante un endurecimiento progresivo del régimen de cotización, pero el efecto práctico ha sido el encarecimiento de la figura y la reducción de su utilización, sin que ello se traduzca necesariamente en una mejora clara de la sostenibilidad a medio y largo plazo.

A ello se suma la persistencia de prácticas que, al menos en etapas anteriores, desvirtuaron gravemente la finalidad de la institución. La utilización de la jubilación parcial como vía de acceso encubierta a una jubilación anticipada sin coeficientes reductores, favorecida por reducciones máximas de jornada y por la acumulación del tiempo de trabajo, contribuyó a erosionar la legitimidad del instrumento y a justificar, desde la óptica del legislador, un giro restrictivo cuya inercia se mantiene hasta la actualidad. En cualquier caso, la corrección de estos abusos no ha ido acompañada de una redefinición clara y coherente del papel que la jubilación parcial debe desempeñar en el sistema, lo que explica la actual sensación de institución "atrapada" entre su formulación teórica y su escasa operatividad práctica.

De modo que estos factores ponen de relieve que la jubilación parcial, tal y como está actualmente configurada, no constituye un instrumento plenamente coherente ni eficaz desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Lejos de lograr los tres objetivos prioritarios que debían guiar la reforma: 1) garantizar un régimen efectivo de compatibilidad entre trabajo y pensión; 2) preservar la calidad del empleo de los trabajadores relevistas; y 3) asegurar un reparto equilibrado de los costes entre los distintos agentes implicados, su diseño normativo ha generado un modelo costoso, complejo y de aplicación restringida, en el que los incentivos resultan insuficientes o contradictorios.

Especialmente revelador resulta el análisis de la jubilación parcial en el ámbito del empleo público, donde las contradicciones del modelo alcanzan su máxima expresión. El acusado envejecimiento de las plantillas públicas, unido a la previsión de jubilaciones masivas en los próximos años, sitúa a las Administraciones Públicas ante un desafío de enorme magnitud en términos de relevo generacional y que afecta directamente en la sostenibilidad del sistema de pensiones. En este contexto, la jubilación parcial podría desempeñar, al menos en teoría, una función relevante como mecanismo de salida progresiva y transmisión de conocimientos, sin embargo, el diseño jurídico vigente, basado en presupuestos típicamente laborales, resulta difícilmente compatible con los principios constitucionales de acceso al empleo público y con los procedimientos reglados de selección de personal.

El análisis del Criterio Técnico del INSS confirma que la jubilación parcial anticipada del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas es jurídicamente posible, pero organizativamente excepcional y de aplicación altamente restringida. La exigencia de contratos de relevo indefinidos y a tiempo completo, la necesaria vinculación a la oferta de empleo público, los tiempos dilatados de los procesos selectivos y el régimen de responsabilidad económica asociado configuran un escenario en el que la jubilación parcial aparece, en la práctica, como una institución

normativamente prevista pero materialmente bloqueada. Esta situación refuerza la idea de que el envejecimiento del empleo público no puede gestionarse con eficacia mediante instrumentos concebidos esencialmente para el sector privado sin una adaptación profunda de su diseño.

Desde una perspectiva transversal, se ha puesto de manifiesto q a lo largo del presente artículo que la jubilación parcial adolece de un problema de coherencia interna entre los objetivos declarados por el legislador y los incentivos reales que genera un modelo jurídicamente complejo, económicamente costoso y funcionalmente rígido, cuya utilización queda limitada a supuestos excepcionales. Esta discrepancia estructural explica por qué la jubilación parcial no ha logrado consolidarse como un instrumento de uso generalizado ni como una palanca eficaz de sostenibilidad del sistema de pensiones.

En términos generales, las conclusiones alcanzadas obligan a replantear el futuro de la jubilación parcial como instrumento al servicio de la sostenibilidad del sistema de pensiones. Si se pretende que esta institución desempeñe un papel relevante en un contexto de envejecimiento demográfico acelerado, será necesario abordar una reformulación de mayor calado que clarifique su finalidad principal, redefina el equilibrio entre costes y beneficios y adapte su diseño a la diversidad de realidades laborales existentes, incluida de manera expresa la del empleo público. El problema no reside en la lógica de la jubilación parcial, sino en un diseño normativo que dificulta su efectividad real como instrumento de sostenibilidad. En consecuencia, ello exige, entre otras cuestiones, revisar el papel del contrato de relevo y reforzar la coherencia del régimen de cotización desde una perspectiva de sostenibilidad a largo plazo, así como garantizar que la compatibilidad entre trabajo y pensión no derive en un privilegio selectivo ni en una utilización desviada que comprometa el sistema.

En definitiva, la jubilación parcial, tal y como se encuentra actualmente configurada, no puede considerarse un instrumento idóneo para afrontar los retos estructurales del sistema público de pensiones desde una perspectiva de sostenibilidad. Su diseño normativo, progresivamente endurecido para contener costes, ha terminado por vaciar de contenido práctico una figura concebida originariamente como mecanismo de envejecimiento activo y transición ordenada hacia la jubilación. En este contexto, la cuestión ya no reside tanto en introducir ajustes parciales o correcciones técnicas, sino en decidir si la jubilación parcial debe mantenerse en el sistema con una reformulación profunda y coherente o, por el contrario, asumir su carácter residual dentro del modelo vigente. Por ahora, sería necesaria una revisión estructural orientada de forma expresa a la sostenibilidad del sistema y a la coherencia entre objetivos e incentivos, a fin de superar la actual situación en la que la jubilación parcial ocupa un espacio normativo formalmente relevante sin una eficacia real claramente definida en términos de sostenibilidad del sistema de pensiones.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Gómez, C.: "Jubilación parcial y contrato de relevo: una figura necesaria y un régimen jurídico cada vez más restrictivo", *Labos,* 2025, vol. 6, núm. 3, pp. 153-184

Barcelón Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo,* 2025, núm. 6, pp. 205-256

Blasco Pellicer, A.: "Régimen jurídico de la pensión de jubilación, en Trabajo, edad y pensiones de jubilación", VV.AA.: *XXXIV Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 2024, pp.115-153

Cabello Roldán, A.: "La precariedad laboral juvenil y la sostenibilidad del sistema público de pensiones ante el reto demográfico: ¿una ruptura generacional?", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, pp. 883-906

Calvo Gallego, F.J. "La jubilación parcial y su permanente evolución: propuestas para su activación", VV.AA.: *Personas de Edad Avanzada y Mercado de Trabajo*, Fernández López y Calvo Gallego (dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 511-555

Castro Medina, C.: *Las personas mayores en el contexto de las políticas socio-laborales: la importancia de un cambio de paradigma*, Barcelona, Atelier, 2023

Chabannes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pp. 153-182

Desdentado Bonete, A. Y Durán Heras, A.: "Jubilaciones anticipadas y jubilaciones diferidas entre la política de empleo y las exigencias de control del gasto", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º extra-1, 2002, pp. 47-76

Fernández Domínguez, J.: "Panorama general de la jubilación en el empleo público de España", *Revista De La Facultad De Derecho De México*, vol. 72, núm. 284, 2022, pp. 53–78

Gala Durán, C.: "Envejecimiento de la población, pensión de jubilación y sostenibilidad del sistema de pensiones: retos y oportunidades", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, pp. 415-453

González Cobaleda, E.: "Jubilación parcial: la compatibilidad entre trabajo y pensión", VV.AA.: *Tratado práctico de modalidades de contratación laboral*, Fernández Avilés, J.A. (dir.), Barcelona, Atelier, 2023, pp. 295-326

López Cumbre, L.: "La jubilación. Entre el derecho y la obligación", VV.AA.: T*ratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación,* López Cumbre, L., (coord.), Madrid, Iustel, 2007, pp. 43-51

López Gandía, J. y Llobera Vila, M.: *La jubilación parcial y el contrato de relevo tras la reforma de 2024*, Albacete, Bomarzo, 2025

López Insua, B.M.: "La jubilación parcial", VV.AA.: *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Monereo Pérez, J.L. y López Cumbre, L. (dirs.), Granada, Comares, 2015, pp. 171-196

Maldonado Molina, J. A.: "La acumulación de la jornada del jubilado parcialmente", *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. CEF,* núm. 418, 2018, pp. 43-66

Maldonado Molina, J.A.: "La compatibilidad trabajo-pensión y el retorno al trabajo del Pensionista", VV.AA.: *El Índice de Envejecimiento Activo y su proyección en el Sistema español de Protección Social,* Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (dir.), Granada, Comares, 2021, pp. 155-187

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035.* Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025

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

Monereo Pérez, J. L. Y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político Social de 31 de julio 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 40, 2024, pp. 13-40

Montes Adalid, G. Mª.: "La compatibilidad entre empleo y jubilación parcial: Retos jurídico-técnicos para la sostenibilidad del sistema de pensiones", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, pp. 927-950

Moreno Romero, F.: "La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo", VV. AA. *Trabajadores maduros y Seguridad Social*, Álvarez Cortés, J. C., (Dir.), Navarra, Aranzadi, 2018, pp. 170-171

OECD.: *Pension Markets in Focus 2024*, Paris, OECD Publishing, 2024

Pérez Guerrero, Mª. L.: "La jubilación en España ante el reto demográfico: Compatibilidad entre el trabajo y la jubilación", VV.AA.: *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales*, Álvarez Cortés, J.C. (Coord.), Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, pp. 307-338

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*, n.º extra-7, 2024, pp. 137-159

Vila Tierno, F.: "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 9, 2024, pp. 8-11

Villar Cañada, I. M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 8, 2024, pp. 98-119

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 113-139

Prestación definida y contribución definida en los sistemas de reparto: una reflexión sobre el papel de las cuentas nocionales en el debate de la sostenibilidad

Defined benefit and defined contribution in pay-as-you-go systems: a reflection on the role of notional accounts in the sustainability debate

Gloria María Montes Adalid

Profesora Ayudante Doctora (Acreditada a Permanente Laboral) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0001-9178-7029

Sumario

1. Introducción: un debate que vuelve cíclicamente
2. Prestación y contribución definidas en los sistemas de reparto
   2.1. El reparto de prestación definida en el sistema español
   2.2. La lógica de la aportación definida: suficiencia como variable dependiente
3. Las cuentas nocionales como modalidad de contribución definida en sistemas de reparto
   3.1. Elementos técnicos: del tipo de cotización al factor de conversión
   3.2. Luces y sombras: equidad, transparencia e incertidumbre
4. Experiencia comparada: Suecia e Italia
   4.1. La reforma sueca: sostenibilidad, equidad y transparencia
   4.2. El modelo italiano: tránsito del retributivo al contributivo
5. Suficiencia, contributividad, equidad intergeneracional y estabilidad financiera
6. Cuentas nocionales en el debate español: ¿cambiar sin cambiar?
7. Reflexiones finales
8. Bibliografía

Cita Sugerida: MONTES ADALID, G.M.: «Prestación definida y contribución definida en los sistemas de reparto: una reflexión sobre el papel de las cuentas nocionales en el debate de la sostenibilidad». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 113-139.

Resumen

El trabajo pretende analizar, desde una perspectiva jurídico-económica, la relación entre reparto de prestación definida y reparto de contribución definida, con especial atención al lugar que ocupan las cuentas nocionales en el debate actual sobre la sostenibilidad del sistema público español. A partir de la experiencia comparada (Suecia, Italia) y de la literatura actuarial y jurídica reciente, se examinarán los impactos de cada diseño sobre la suficiencia, la contributividad, la equidad intergeneracional y la estabilidad financiera, y su compatibilidad con los valores y principios del Derecho de la Seguridad Social. La propuesta no parte de las cuentas nocionales como una "solución única" a los problemas de sostenibilidad, sino que las considera una arquitectura posible dentro de los sistemas de reparto que merece ser analizada con detalle.

Palabras clave

pensiones públicas; sistema de reparto; prestación definida; contribución definida; cuentas nocionales; sostenibilidad

Abstract

The paper aims to analyse, from a legal-economic perspective, the relationship between defined-benefit pay-as-you-go schemes and defined-contribution pay-as-you-go schemes, with particular attention to the role played by notional accounts in the current debate on the sustainability of the Spanish public pension system. Drawing on comparative experience (Sweden, Italy) and recent actuarial and legal scholarship, it examines the impact of each design on adequacy, contributiveness, intergenerational equity and financial stability, as well as its compatibility with the values and principles of Social Security law. The proposal does not start from notional accounts as a "single solution" to sustainability challenges, but rather treats them as one possible architecture within pay-as-you-go systems that deserves detailed scrutiny.

Keywords

public pensions; pay-as-you-go system; defined benefit; defined contribution; notional accounts; sustainability

1. INTRODUCCIÓN: UN DEBATE QUE VUELVE CÍCLICAMENTE[1]

En los últimos años, en el debate sobre las pensiones se ha ido consolidando un diagnóstico bastante compartido acerca de los factores que tensionan el sistema español: el envejecimiento demográfico, las transformaciones del mercado de trabajo y del crecimiento económico, y la dinámica de los flujos migratorios[2]. A ello se han añadido, en fechas recientes, shocks de naturaleza coyuntural —crisis económica, pandemia, repuntes inflacionarios— que han actuado como aceleradores de tensiones preexistentes. En conjunto, estos elementos han puesto en primer plano, de forma casi permanente, la doble exigencia de suficiencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones en la agenda política y académica. En este contexto, la sostenibilidad del sistema público de pensiones se ha consolidado como una de las grandes cuestiones de la agenda política y como un eje de las reformas adoptadas al amparo del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[3].

Desde el punto de vista financiero, el sistema de la Seguridad Social arrastra un desequilibrio que se expresa en un déficit recurrente y en un aumento sostenido del peso del gasto en pensiones sobre el PIB. Antes incluso de la pandemia, en 2019, la Seguridad Social registró un saldo negativo en torno al 1,3 % del PIB, aproximadamente 17.000 millones de euros, en un contexto en el que las cotizaciones sociales representaban cerca del 10 % del PIB, mientras que el gasto en pensiones contributivas había pasado de situarse en torno al 6,9 % del PIB en 2007 a superar el 10 % en 2019[4]. En la actualidad, el gasto total en pensiones —tomando como base las nóminas de pensiones de 2024 y una metodología simplificada que suma efecto número, efecto sustitución y revalorización—puede estimarse que en este año 2025 rondará los 216.000 millones de euros (en torno al 12,9 % del PIB con un crecimiento nominal del 5,5 %)[5] constituyendo la principal partida de los Presupuestos Generales del Estado, cifra llamada a incrementarse a medida que la generación del baby boom vaya accediendo a la jubilación[6].

---

[1] El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Instituto Universitario de Investigación sobre "*Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica*" (JUVUMA) y de varios proyectos y grupos de investigación: Proyecto Estatal de I+D+i "*La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica*" (ref. PID2022-140298NBI00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Proyecto de I+D+i "*Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales*" (ref. B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga; y Grupo SEJ-347 sobre "*Políticas de empleo, igualdad e inclusión social*", financiado por la Junta de Andalucía.

[2] VV.AA.: *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dir.), Granada, Comares, 2020.

[3] Montes Adalid, G. M.: "Lagunas de cotización: desafíos en el acceso a una pensión de jubilación", en VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo*", Montes Adalid, G. M. y Aguilar Segado, C. D. (coords); Gómez Salado, M. A.(dir.), López Insua, B. M. (dir.), Fernández Ramírez, M. (dir.), González Cobaleda, E. (dir.), Castro Medina, R. (ed. lit.), 2024, pp. 349-366.

[4] Montes Adalid, G. M. y Castro Medina, R.: "La importancia de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas en el marco de la crisis inflacionista", en VV.AA.:*El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, Aguilar Segado, C.D., Montes Adalid, G.M. y Castro Medina, R. (Coords.), Gutiérrez Bengoechea, M. y Vila Tierno, F. (Dirs.), Gómez Salado, M.A. (Codir.), Tirant lo Blanch, 2022, p. 589 y ss.

[5] Instituto Santalucía y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social formado por la Universitat de València y la Universidad de Extremadura, "EA-2025-1 Estimación del coste de la revalorización de las pensiones y del gasto en pensiones para 2025", *El pensiómetro*. *Serie Estudios de Actualidad*, 2025, p. 6. Disponible en: https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/EA2025-1%20revalorizaci%C3%B3n%202025.pdf.

[6] Montes Adalid, G. M. y Castro Medina, R.: "El nuevo sistema de revalorización de las pensiones públicas ante el reto de la inflación", 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 de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Pr.), Murcia, Laborum, vol. 1, 2022, pp. 499-514.

Las proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística dibujan, en este contexto, una pirámide poblacional crecientemente envejecida, con un aumento del peso relativo de la población mayor de 65 años y una presión creciente sobre la población en edad de trabajar. Aunque cualquier aproximación al futuro debe manejarse con cautela, los escenarios "pesimistas" elaborados por instituciones como la AIReF, que combinan baja fecundidad, moderados flujos migratorios y elevada supervivencia, anticipan niveles medios de gasto en pensiones en torno al 13,5–14 % del PIB entre 2020 y 2050, incluso manteniendo constantes el resto de supuestos. Ello confirma que las variaciones en natalidad, migraciones, esperanza de vida o productividad tienen efectos directos y significativos sobre la trayectoria del gasto en pensiones.

Dicho esto, desde una perspectiva jurídico-social, la sostenibilidad del sistema de pensiones no se agota en la trayectoria de una ratio de gasto sobre PIB, sino que remite al tipo de estructura social y de pacto intergeneracional que se quiere preservar.

Bajo esta premisa, puede sostenerse que los sistemas públicos de pensiones cumplen, al menos, una doble función: asegurar la sustitución de rentas laborales cuando aparece la contingencia de vejez (o de incapacidad, viudedad y orfandad) y prevenir situaciones de pobreza en etapas avanzadas de la vida. Las pensiones contributivas se orientan a la primera de estas finalidades, garantizando una renta vitalicia que prolonga, con mayor o menor intensidad, el nivel de ingresos previo a la jubilación, mientras que las prestaciones no contributivas y los complementos a mínimos tratan de cubrir la segunda, actuando como red de seguridad para quienes no han podido generar suficientes derechos propios[7]. Esta doble dimensión explica que el debate sobre la sostenibilidad no pueda desligarse de la discusión sobre la suficiencia de las prestaciones, ni de la forma en que se reparte el esfuerzo entre generaciones, entre contribuyentes y entre diferentes trayectorias laborales.

Sobre esta base, cabe señalar que el sistema público español de pensiones se configura, en su núcleo, como un sistema de reparto, contributivo y de prestación definida: las cotizaciones de la población activa financian las pensiones en curso, existe un vínculo entre salarios y prestaciones, y la cuantía de la pensión se determina mediante reglas legales que toman como referencia años cotizados y bases de cotización[8].

Que sea de reparto significa que, en cada momento del tiempo, las cotizaciones de los trabajadores en activo se destinan a financiar las pensiones de los jubilados presentes; su naturaleza contributiva se refleja en la existencia de una cierta correspondencia entre las cotizaciones realizadas y la pensión reconocida; y el carácter de prestación definida implica que la tasa de sustitución —la relación entre la pensión y el salario— viene determinada ex ante por una fórmula legal que toma en consideración el historial laboral (años cotizados, bases de cotización y edad de jubilación)[9].

Este diseño ha permitido articular, durante décadas, un esquema de protección fuertemente vinculado a la solidaridad intergeneracional, pero sometido a una presión creciente por la combinación de baja natalidad, aumento de la esperanza de vida y precariedad laboral[10].

---

[7] Jimeno Serrano, J.F.: "Elementos de una reforma sostenible de las pensiones", *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019, pp. 42-43.

[8] Del Rey Revilla, A.R.: "El sistema español de pensiones: una crisis anunciada", *RA&DEM. Revista Andaluza de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 5, 2021, pp. 82-83.

[9] Conde-Ruiz, J.I.: "Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones", *FEDEA Policy Papers 2017/04*, Madrid, 2017, p. 2.

[10] Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Cambiar sin cambiar: pasos hacia la equivalencia entre el vigente sistema español de Reparto y un sistema de Cuentas Nocionales", *Actuarios*, núm. 42, 2018, pp. 51-52. A destacar, el propio diseño clásico de los sistemas de reparto de prestación definida fue concebido para contextos con pirámides demográficas más estables, carreras laborales continuas y menor dispersión en las rentas del trabajo; en un escenario de

En cualquier caso, debe precisarse que, en los sistemas de reparto, la discusión sobre la sostenibilidad combina, de manera inseparable, la valoración económico-financiera, la lectura demográfica y la opción de política social acerca de cómo se reparten los costes del envejecimiento entre generaciones y en qué medida se corrigen —o se dejan intactas— las ineficiencias de los mercados de trabajo. Y, por ello, los desplazamientos desde modelos de prestación definida de inspiración retributiva hacia configuraciones crecientemente contributivas se han justificado, precisamente, por la tensión entre ese pacto intergeneracional originario y la presión de las restricciones presupuestarias, lo que obliga a formular con claridad qué parte del riesgo permanece en el sistema y qué parte se traslada a las personas aseguradas[11].

Sobre este telón de fondo, marcado por desequilibrios financieros persistentes, incertidumbre demográfica y reformismo casi continuo, se sitúa el análisis que aquí se propone.

Desde el punto de vista jurídico, este telón de fondo se superpone a una trayectoria normativa relativamente coherente desde el Pacto de Toledo de 1995. Las recomendaciones del Pacto —renovadas en 2003, 2011 y 2020— insistieron en preservar un sistema público contributivo de reparto y prestación definida, articulado sobre los principios de suficiencia, adecuación de las prestaciones, solidaridad intergeneracional, equidad y constitución de reservas, evitando "soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas"[12]. La traducción legislativa de ese consenso se aprecia en normas como la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, o la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que refuerzan la contributividad ampliando los periodos de cómputo, avanzan en la separación de fuentes y consolidan mecanismos de mantenimiento del poder adquisitivo (revalorización con el IPC y "paguilla")[13].

Este recorrido se ve tensionado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización de las pensiones, que introduce instrumentos de ajuste automático del importe inicial y de la revalorización de las prestaciones, y ha sido reinterpretado, al menos parcialmente, por el viraje legislativo representado por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, y el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo[14], resultado del desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020 y de la componente 30 del PRTR. Estas últimas normas proclaman la voluntad de restaurar el principio de mantenimiento del poder adquisitivo, reforzar la separación de fuentes y asegurar la sostenibilidad financiera mediante un incremento gradual de ingresos (bases

envejecimiento acelerado, precariedad y desigualdad, ese diseño se ve sometido a tensiones crecientes, tanto en la vertiente financiera como en la capacidad para garantizar niveles adecuados de sustitución de renta (Jimeno Serrano, J.F.: "Elementos de una reforma sostenible …, *op. cit.*, pp. 47-48).

[11] Cesi, B.: "La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 42, 1er trimestre 2025, pp. 212-213.

[12] *Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse* (Pacto de Toledo 1995), BOCG, V Legislatura, Serie E, núm. 134, 12 de abril de 1995, pp. 4 y 15-17.

[13] Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social; Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Véase el análisis en Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica del sistema de pensiones y de Seguridad Social en España. Situación actual y perspectivas*, tesis doctoral, Salamanca, 2024, pp. 9-13.

[14] Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social; Ley 21/2021, de 28 de diciembre; Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo. Véase Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica…*, cit., pp. 162 y 190 y ss.

máximas, cotización de solidaridad, Mecanismo de Equidad Intergeneracional) y ajustes paramétricos en el cálculo de la pensión.

La coexistencia de ambos momentos reformadores —el de 2013 y el de 2021–2023— hace visible que el debate ya no se limita a parámetros aislados, sino que alcanza al propio modelo jurídico de reparto de prestación definida.

Ahora bien, la propia dinámica de estas reformas ha puesto de relieve que las medidas adoptadas no despejan de forma concluyente las dudas sobre el equilibrio financiero a medio y largo plazo[15]. De ahí que hayan cobrado protagonismo cuestiones como la ampliación del periodo de cómputo para la base reguladora, el destope de las bases máximas de cotización o el tratamiento de las lagunas de cotización, entre otras cuestiones[16].

No es extraño que, en ese clima de incertidumbre, reaparezcan propuestas que miran hacia otros modelos europeos, entre ellos los sistemas de cuentas nocionales.

Las cuentas nocionales se presentan como una modalidad de reparto de contribución definida (o aportación definida nocional), que mantiene la financiación de reparto, pero modifica de raíz la fórmula de cálculo de la pensión, vinculándola estrechamente a las cotizaciones acumuladas, a un tanto de rendimiento nocional y a la esperanza de vida de la cohorte que se jubila[17].

La cuestión de fondo no es puramente técnica cuando hablamos de introducir este tipo de mecanismos en el contexto español: ¿qué sucede cuando un sistema de reparto, históricamente construido como prestación definida, empieza a incorporar lógicas de contribución definida? ¿En qué medida las cuentas nocionales son compatibles con los principios de suficiencia, universalidad, igualdad y solidaridad que informan el Derecho de la Seguridad Social[18]?

Desde la perspectiva constitucional, el art. 41 CE ordena a los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social para todas las personas que garantice prestaciones "suficientes" ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, sobre la base de la solidaridad. Este mandato se concreta, en el ámbito infraconstitucional, en el reconocimiento del sistema de Seguridad Social como un modelo público, contributivo y de reparto, orientado a asegurar la suficiencia y adecuación de las prestaciones y a preservar su poder adquisitivo, con fundamento en la solidaridad intergeneracional y en la equidad[19]. Las sucesivas renovaciones del Pacto de Toledo han reforzado esta lectura, identificando como rasgos estructurales del sistema español la contributividad, la separación de fuentes, la suficiencia y adecuación de las prestaciones, la solidaridad y la equidad, así como la constitución de reservas para afrontar las tensiones demográficas[20].

Ese mandato, unido al art. 50 CE, no se limita a exigir la mera pervivencia formal de un régimen público de Seguridad Social, sino que obliga a garantizar pensiones adecuadas y periódicamente

[15] Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales: ¿una propuesta válida para el debate?", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 66, 2023, pp. 1-2.

[16] Montes Adalid, G. M.: "Lagunas de cotización: desafíos en el acceso…, *op. cit.*, pp. 349-366.

[17] Devesa Carpio, J.E.: Los sistemas de cuentas nocionales individuales: aspectos teóricos e implicaciones para España, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 442, 2020, pp. 68-69.

[18] Art. 2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE, núm. 261, de 31/10/2015), amparado en el art. 41 CE.

[19] Sobre el contenido del art. 41 CE y su proyección en el sistema público de Seguridad Social, véase Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica del sistema de pensiones y de Seguridad Social en España…*, cit., pp. 22 y ss.

[20] Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica…*, cit., pp. 9-13, sobre el Pacto de Toledo de 1995 y sus renovaciones de 2003, 2011 y 2020.

actualizadas, de modo que la sostenibilidad se configure como un concepto integral que combine estabilidad financiera y adecuación social. Conforme al art. 10.2 CE, esta interpretación debe articularse a la luz del sistema internacional de protección, en particular del art. 12 de la Carta Social Europea Revisada, que impone a los Estados la obligación de establecer y mantener un régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio. Ello refuerza la idea de que las decisiones sobre diseño del sistema —incluida la eventual introducción de mecanismos de contribución definida— no pueden desligarse del estándar mínimo de protección que deriva de este bloque de constitucionalidad social[21].

En este punto, este trabajo se propone analizar la relación entre reparto de prestación definida y reparto de contribución definida, utilizando las cuentas nocionales no como propuesta cerrada de reforma, sino como un prisma analítico desde el que someter a contraste crítico el modelo español. A partir de la experiencia comparada de Suecia e Italia y de los estudios recientes en la materia, el objetivo no es tanto identificar una solución óptima como examinar hasta qué punto los distintos diseños en reparto —incluidos los esquemas nocionales— resultan compatibles con los principios que vertebran nuestro sistema de Seguridad Social (suficiencia, igualdad, solidaridad y contributividad), y qué ajustes normativos serían exigibles para que esa compatibilidad fuera real y no meramente formal.

2. PRESTACIÓN Y CONTRIBUCIÓN DEFINIDAS EN LOS SISTEMAS DE REPARTO

Los sistemas públicos de pensiones basados en el reparto se articulan sobre un circuito de flujos relativamente sencillo en apariencia, pero condicionado por un conjunto amplio de variables. De manera sistematizada, en el lado de los ingresos intervienen el número de personas ocupadas, el salario medio y el tipo efectivo de cotización sobre la masa salarial; en el lado del gasto, resultan decisivos el número de personas pensionistas y la cuantía media de la pensión. La interacción de estos elementos define el marco en el que se evalúa la sostenibilidad financiera del sistema[22].

En ese esquema, el principal riesgo para un sistema de reparto es el desajuste entre una evolución demográfica marcada por el envejecimiento y unas tasas de actividad y de empleo que no crecen al mismo ritmo. En este sentido, la condición de equilibrio puede expresarse de forma muy sintética: si la relación entre personas ocupadas y pensionistas se deteriora, las alternativas agregadas se reducen básicamente a tres grandes vías de ajuste —aumentar los salarios, incrementar los tipos de cotización o moderar la generosidad relativa de las prestaciones—, sin perjuicio de combinaciones intermedias entre ellas[23].

Sobre esta base, la literatura económico-actuarial ha señalado que la rentabilidad que puede ofrecer un sistema de reparto sin incurrir en tensiones permanentes viene acotada por la suma del crecimiento de la productividad y el crecimiento (o caída) de la población ocupada. Cuando estos parámetros se debilitan, el margen para mantener tasas de sustitución elevadas se reduce y gana peso la discusión sobre mecanismos que refuercen la correspondencia entre aportaciones y prestaciones[24]. En este contexto se sitúa, precisamente, la contraposición entre sistemas de reparto de prestación definida y de contribución definida, así como el interés por las cuentas nocionales como herramienta de ajuste y de transparencia.

[21] 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 núm. 7, 2024, pp. 138-140.

[22] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social*, núm. 3, 2021, pp. 279-280.

[23] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", cit., pp. 280-281.

[24] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", cit., pp. 279-281.

2.1. El reparto de prestación definida en el sistema español

La caracterización clásica del sistema español como "reparto contributivo de prestación definida" concentra, en realidad, varias capas de significado.

En primer lugar, reparto implica que las cotizaciones presentes financian las pensiones corrientes, de modo que el equilibrio financiero depende de la relación entre cotizantes y pensionistas y de la masa salarial[25].

El gasto en pensiones, medido en porcentaje del PIB, puede descomponerse en varios factores que ayudan a entender estas tensiones: la tasa de cobertura (número de pensiones en relación con la población de edad avanzada), la tasa de dependencia (población en edad de jubilación frente a población en edad de trabajar), la tasa de empleo, la participación de las rentas salariales en el PIB y la relación entre pensión media y salario medio[26]. Esta identidad permite apreciar que el incremento del peso de las pensiones en la economía no deriva únicamente del envejecimiento demográfico, sino también de la evolución de las normas de acceso, de la tasa de sustitución y de las condiciones del mercado de trabajo, de manera que las reformas que se limitan a actuar sobre uno solo de estos elementos tienden a tener efectos parciales y, a menudo, transitorios.

Esta configuración pone de relieve dos rasgos que la doctrina ha destacado como propios del sistema de reparto: la solidaridad intergeneracional y su vocación de permanencia. La primera se manifiesta en que el pago de las pensiones depende, de forma estructural, de las contribuciones de una cohorte distinta de trabajadores en activo; la segunda exige que el colectivo protegido sea suficientemente amplio y que la afiliación tenga carácter obligatorio, de modo que pueda mantenerse en el tiempo un equilibrio razonable entre generaciones. En este marco, la relación entre cotizaciones y prestaciones no se decide solo en términos individuales, sino que queda fuertemente condicionada por la evolución conjunta de la población activa, de la población pensionista y de la masa salarial sobre la que se calculan las aportaciones[27].

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, esta arquitectura se refleja en la propia regulación de la financiación de las prestaciones contributivas. El art. 110 LGSS dispone que dichas prestaciones se financiarán esencialmente mediante las cuotas de las personas obligadas a cotizar y por los demás recursos previstos en la Ley, de modo que la salud financiera del sistema queda vinculada normativamente al volumen y a la calidad del empleo. Esta previsión se complementa con el principio de separación de fuentes, que reserva las cotizaciones sociales a la cobertura del nivel contributivo, desplazando hacia los impuestos generales la financiación de las prestaciones no contributivas y de los complementos a mínimos. El diseño legal consolida así la naturaleza contributiva del sistema de reparto y condiciona los márgenes de reforma cuando se plantea introducir elementos de contribución definida sin romper ese vínculo jurídico entre cotización y derecho[28].

Esta lógica se ha entendido, en clave jurídico-constitucional, como la expresión institucional de un compromiso entre generaciones: las cotizaciones de quienes hoy trabajan financian las pensiones de quienes ya han salido del mercado de trabajo, bajo la expectativa jurídicamente protegida de recibir

[25] Del Rey Revilla, A.R.: *op. cit.*, pp. 83-84.

[26] Jimeno Serrano, J.F.: "Elementos de una reforma sostenible …, *op. cit.*, pp. 44-45.

[27] Smintinica, C.: *Los mecanismos financieros del sistema de la Seguridad Social. Un análisis jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, pp. 229-230.

[28] Vila Tierno, F.: "Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, mayo 2025, pp. 2-4; Villar Cañada, I. M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, pp. 98-119.

mañana una cobertura análoga. En este sentido, la financiación a reparto se ha leído como concreción del deber de solidaridad y del principio de igualdad material, en la medida en que el sistema corrige —al menos parcialmente— las desigualdades derivadas de trayectorias laborales discontinuas o de mercados salariales imperfectos. En la experiencia comparada, se ha subrayado que, allí donde el derecho a la pensión se ancla en preceptos constitucionales que garantizan medios adecuados en la vejez, la estructura en reparto refuerza la idea de un vínculo jurídico entre generaciones, que no puede alterarse en profundidad sin replantear el contenido mismo de ese derecho[29].

Esta arquitectura ha sido afirmada reiteradamente por el legislador. La ampliación gradual de los periodos de cómputo para la base reguladora (de 2 a 8 años con la Ley 26/1985, de 31 de julio; de 8 a 15 años con la Ley 24/1997; y de 15 a 25 años con la Ley 27/2011) y la configuración de carreras de cotización completas para alcanzar el 100 % de la base reguladora (actualmente 38 años y 3 meses, con previsiones de incremento) reflejan una voluntad constante de reforzar la contributividad sin abandonar la lógica de prestación definida. Paralelamente, la incorporación de prestaciones no contributivas de jubilación mediante la Ley 26/1990 y el desarrollo de pensiones mínimas y complementos a mínimos muestran cómo el diseño de reparto contributivo se ha ido combinando con instrumentos de solidaridad intrageneracional para garantizar la protección de quienes no han podido completar carreras contributivas suficientes[30].

Desde la perspectiva financiera, el sistema español se inserta en la lógica general del método de reparto: las cotizaciones recaudadas en cada ejercicio se utilizan para financiar las prestaciones que se devengan en ese mismo periodo, de manera que el equilibrio del sistema se evalúa año a año, en un esquema típico *pay as you go*. Ello significa que el derecho a la pensión no se apoya en una acumulación individualizada de capital, sino en un compromiso colectivo por el que la población activa financia las prestaciones de quienes ya han accedido a la jubilación, con la expectativa de que las generaciones futuras hagan lo propio con sus propias pensiones[31].

Desde la óptica de las finanzas públicas, este diseño se inserta en un marco en el que la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones queda, en realidad, subordinada a su sostenibilidad financiera: difícilmente puede garantizarse la primera si se prescinde de la segunda. En este sentido, cabe señalar que el sistema público español de pensiones de reparto arrastra desde hace años problemas de sostenibilidad, agudizados tras la Gran Recesión y la crisis derivada de la pandemia, precisamente porque la continuidad de un esquema de reparto desafía la lógica económica en la medida en que depende de forma muy intensa de la evolución conjunta de variables económicas y demográficas[32]. La ausencia de una consistencia económica intrínseca hace que el sistema sea especialmente vulnerable a los desequilibrios entre flujos de entrada (cotizaciones) y de salida (prestaciones), lo que condiciona la discusión sobre las reglas de prestación definida que pueden mantenerse a medio y largo plazo[33].

[29] Cesi, B.: "La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 42, 1er trimestre 2025, pp. 212-223; Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm 7, 2024, pp. 523-526 y 526-527 (sobre arts. 2, 3 y 38 de la Constitución italiana y el carácter intergeneracional del sistema de reparto).

[30] Ley 26/1985, de 31 de julio; Ley 24/1997, de 15 de julio; Ley 27/2011, de 1 de agosto; Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Véase el análisis sistemático en Rashid Mohamed Vázquez, R.: La regulación jurídica…, cit., pp. 10-13.

[31] Smintinica, C.: *Los mecanismos financieros del sistema de la Seguridad Social. Un análisis jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, p. 229.

[32] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", *op. cit.*, p. 278.

[33] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", *op. cit.*, pp. 278-279.

En segundo lugar, el carácter contributivo se traduce en una cierta correspondencia entre salarios y pensiones: a mayor base de cotización, en general, mayor pensión reconocida, aunque esa relación está mediada por topes, mínimos, complementos y reglas de acceso que introducen componentes redistributivos[34].

En tercer lugar, la prestación definida hace referencia a que el ordenamiento fija la fórmula de determinación de la pensión (base reguladora, porcentajes según años cotizados, coeficientes reductores o bonificadores, reglas de revalorización). La cuantía de la prestación es, así, el punto de partida normativo, mientras que las aportaciones se ajustan políticamente en función de las necesidades de financiación[35].

Así, en un sistema de reparto de prestación definida, la sostenibilidad es la variable dependiente de las fórmulas utilizadas para determinar la pensión inicial y su posterior revalorización, mientras que la suficiencia aparece, al menos formalmente, como objetivo dado por el legislador[36].

Desde un punto de vista económico, la ausencia de acumulación prolongada de capital hace que el sistema sea relativamente resistente a la inflación: los recursos pasan con rapidez de los trabajadores activos a los pensionistas, de manera que la depreciación monetaria no erosiona del mismo modo los derechos en formación. Ahora bien, para que esta protección sea efectiva resulta decisiva la evolución de los salarios y la configuración normativa de los mecanismos de revalorización periódica de las pensiones.

Desde una óptica jurídica y social, el reparto también permite articular transferencias explícitas de renta hacia quienes han tenido carreras contributivas fragmentadas o insuficientes, reforzando la función redistributiva del sistema más allá de una estricta equivalencia entre aportaciones y prestaciones[37].

Pero el método de reparto no es homogéneo, sino que admite configuraciones distintas según cómo se estructure la relación entre aportaciones y derechos. Así, cabe diferenciar entre regímenes de prestaciones definidas que venimos señalando (modelo español), en los que el sistema asume ex ante el compromiso de reconocer una pensión calculada conforme a parámetros normativos predeterminados (fórmula de base reguladora, porcentajes por años cotizados, reglas de revalorización), y regímenes de contribuciones definidas o determinadas, en los que lo que se fija de entrada es el nivel de aportación y la cuantía final de la prestación queda más expuesta a los equilibrios financieros del sistema. En ambos casos se sigue utilizando el reparto como método de financiación, pero la localización del "riesgo" —en el lado de la cuantía o en el lado del esfuerzo contributivo— se desplaza de manera significativa[38]. Veamos ahora la segunda arquitectura.

2.2. La lógica de la aportación definida: suficiencia como variable dependiente

Frente a ese esquema, los sistemas de contribución definida —incluidos los de cuentas nocionales— invierten la lógica: lo que se fija de entrada es la tasa de cotización y la prestación resulta de la acumulación de aportaciones y rendimientos imputados. En estos sistemas, la pensión se obtiene

[34] Ibídem.

[35] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 72-73.

[36] devesa carpio, j.e. y doménech, r., citados por Devesa Carpio, J.E.: "Los sistemas de cuentas nocionales…", *op. cit.*, p. 73.

[37] Smintinica, C.: *Los mecanismos financieros del sistema de la Seguridad Social. Un análisis jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, pp. 231 – 232.

[38] Smintinica, C.: *Los mecanismos financieros…, op. cit.*, pp. 234 – 235.

como una función del capital acumulado y de un factor de conversión y actualización que incorpora la esperanza de vida, la revalorización y un tipo de interés[39].

En los esquemas de contribución definida, las cotizaciones se abonan a un tipo prefijado y se registran en cuentas individuales que devengan un rendimiento nocional ligado, por regla general, al crecimiento de la masa salarial o de la productividad. En el momento de la jubilación, el saldo acumulado se transforma en una renta vitalicia aplicando un factor de conversión que incorpora la esperanza de vida de la cohorte y otras variables relevantes[40]. No existe, por tanto, una cuantía de prestación "definida" ex ante: el resultado depende del historial de aportaciones, del rendimiento nocional y de la edad efectiva de acceso a la pensión.

En términos de diseño, ello implica que la suficiencia de la prestación pasa a ser la variable dependiente, puesto que el resultado final dependerá del historial de cotizaciones, del rendimiento nocional asignado y de la edad de jubilación[41].

Jurídicamente, este tránsito supone alterar el equilibrio sobre el que se construyó el compromiso originario del sistema de reparto. La suficiencia de la pensión deja de estar configurada como una magnitud normativamente prefijada —garantizada, con matices, por el legislador— y pasa a depender estrechamente del itinerario de cotizaciones, de la calidad del empleo y de los parámetros de conversión. Lo que se transforma no es solo la fórmula actuarial, sino también el contenido del derecho: de un esquema en el que la promesa de sustitución de rentas amortiguaba las fallas del mercado de trabajo, a otro en el que se presupone un funcionamiento relativamente eficiente de ese mercado y se acepta que las carreras laborales más frágiles se traduzcan, de forma casi automática, en pensiones insuficientes si no existen correcciones explícitas[42].

Esta mutación del esquema técnico tiene, por tanto, una traducción directa en el contenido del derecho a la pensión: en la medida en que la cuantía pasa a depender casi exclusivamente de la historia contributiva individual y de parámetros de cálculo de pensiones, la delimitación del mínimo de protección exigible por los arts. 41 y 50 CE deja de ser una cuestión abstracta para convertirse en un límite jurídico a la profundidad de los ajustes que puede introducir el legislador cuando se aproxima a modelos de contribución definida, aunque estos se formulen en clave nocional y se mantenga formalmente la financiación en reparto.

Bajo este prisma, la sostenibilidad deja de entenderse como un objetivo exclusivamente financiero y pasa a relacionarse directamente con la redefinición del propio contenido del derecho a la pensión. Un modelo en el que la suficiencia queda fuertemente condicionada por la trayectoria laboral y por reglas automáticas de conversión exige, en consecuencia, una justificación especialmente rigurosa desde los principios de igualdad, solidaridad y protección de las expectativas legítimas, así como una delimitación clara del núcleo de protección que no puede quedar expuesto a los vaivenes de las variables actuariales[43].

En contraste con los esquemas de prestación definida, en los que la cuantía de la pensión se fija normativamente y la tasa de aportación actúa como variable de ajuste, los sistemas de contribución definida en reparto se construyen sobre una tasa de aportación estable y desplazan el ajuste hacia

[39] Devesa Carpio, J.E.: "Los sistemas de cuentas nocionales…", *op. cit.*, pp. 75-77.

[40] Holzmann, R.: "El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera", Documento de Trabajo n.º 21/2017, Instituto BBVA de Pensiones, Madrid, 2017, pp. 3 y 7.

[41] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 72.

[42] Cesi, B.: "La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 42, 1er trimestre 2025, pp. 212-213 y 223-224.

[43] Vila Tierno, F. y Ramírez Bandera, C.: "Las últimas reformas en materia de jubilación…", *op. cit.,* pp. 139-141.

el nivel de la prestación, a través de la fórmula de conversión y de las reglas de actualización[44]. La sostenibilidad financiera se persigue integrando en la propia arquitectura del sistema los efectos de la evolución demográfica y económica, de forma que los desequilibrios no exijan reformas paramétricas recurrentes, sino que se canalicen, al menos en parte, a través de los factores actuariales y de los rendimientos nocionales.

En la práctica, ello significa pasar de un modelo en el que la tasa de aportación puede ajustarse discrecionalmente para sostener un nivel de prestaciones previamente definido, a otro en el que el tipo de cotización se mantiene relativamente estable y el ajuste se proyecta sobre la cuantía de la pensión, a través del saldo acumulado y del factor de conversión. Esta reubicación del "punto de ajuste" traslada el énfasis desde las decisiones políticas puntuales hacia reglas técnicas de equilibrio integradas en el propio diseño del sistema, sin que por ello desaparezca la necesidad de opciones normativas sobre el nivel de protección mínima y sobre el alcance de las correcciones redistributivas.

La consecuencia es que la sostenibilidad se refuerza: la utilización de una ecuación de equivalencia entre aportaciones y prestaciones permite, en principio, alinear los derechos reconocidos con los recursos previstos, siempre que se cumplan las hipótesis sobre crecimiento y demografía[45].

En España, la reforma operada por la Ley 23/2013 ofrece, en este sentido, un ejemplo de aproximación del sistema español de prestación definida a la lógica de contribución definida, al menos en dos planos: el factor de sostenibilidad previsto en su disposición adicional cuadragésima LGSS, que vinculaba la pensión inicial de jubilación a la evolución de la esperanza de vida, y el índice de revalorización, que disociaba la actualización anual de las prestaciones del IPC para ligarla a la situación financiera del sistema[46]. Ambos instrumentos desplazaban parte del riesgo demográfico y financiero hacia las personas pensionistas, sacrificando en mayor medida la suficiencia y el mantenimiento del poder adquisitivo.

La derogación de estos mecanismos y su sustitución por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional[47], la restauración de la revalorización conforme al IPC medio y el reforzamiento de la separación de fuentes en la Ley 21/2021 y el Real Decreto-ley 2/2023 revelan, sin embargo, que el legislador no ha llegado a consumar un tránsito pleno hacia un modelo de aportación definida[48].

Desde la óptica del Derecho de la Seguridad Social, la reasignación de una parte del riesgo de insuficiencia desde el sistema hacia la persona asegurada solo puede considerarse jurídicamente admisible si se acompaña de varios contrapesos: un nivel mínimo garantizado de protección, mecanismos explícitos de corrección de desigualdades estructurales y una información individualizada suficiente para que las decisiones sobre la edad de jubilación y la carrera de cotización se adopten de forma consciente. En ese marco, los modelos de aportación/contribución definida en reparto pueden configurarse no como un abandono de la lógica protectora, sino como un replanteamiento de la forma en que se reparten los riesgos entre generaciones y entre el sistema y las personas aseguradas[49].

[44] Holzmann, R.: "El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera", cit., pp. 4-5 y 9.

[45] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 77 y 78.

[46] Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización; análisis crítico en Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica…*, cit., pp. 42-70.

[47] *Vid.* en extenso, Castro Medina, R.: "Mecanismo de equidad intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo*", Montes Adalid, G. M. y Aguilar Segado, C. D. (coords); Gómez Salado, M. A.(dir.), López Insua, B. M. (dir.), Fernández Ramírez, M. (dir.), González Cobaleda, E. (dir.), Castro Medina, R. (ed. lit.), 2024, pp. 275-296.

[48] Ley 21/2021, de 28 de diciembre; Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo; sobre el "viraje legislativo", véase Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica…*, cit., pp. 162 y 190 y ss.

[49] Esta contraposición no debe llevar, sin embargo, a concluir que todo problema de sostenibilidad es inherente a los esquemas de prestación definida. En un sistema de reparto, la tasa de rendimiento fiscalmente sostenible viene

Desde una lectura garantista, la cuestión jurídica no reside únicamente en si es legítimo desplazar una parte del riesgo desde el sistema hacia la persona asegurada, sino en qué condiciones ese desplazamiento puede considerarse compatible con el mandato de suficiencia y con los principios de igualdad y solidaridad: nivel mínimo garantizado, mecanismos de corrección de desigualdades estructurales y reglas de funcionamiento claras y previsibles en la parte estrictamente contributiva.

3. LAS CUENTAS NOCIONALES COMO MODALIDAD DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN SISTEMAS DE REPARTO

3.1. Elementos técnicos: del tipo de cotización al factor de conversión

Un sistema de cuentas nocionales se describe como un sistema público, de reparto, contributivo y de aportación definida[50].

Financieramente sigue siendo reparto: las cotizaciones presentes financian las pensiones en curso. Pero, jurídicamente, la fórmula de cálculo de la pensión se aproxima a la lógica de aseguramiento propia de la capitalización, mediante el uso de herramientas financiero-actuariales.

Los elementos básicos de este diseño pueden sintetizarse así:

a) Tipo de cotización. Aplicado sobre las bases de cotización, determina las aportaciones efectivamente realizadas en cada periodo, que se registran en una cuenta individual nocional. A diferencia del sistema español de prestación definida, se computan todas las cotizaciones, no solo algunas bases de referencia[51].

b) Tanto nocional. Es el rendimiento virtual que se asigna a las cotizaciones acumuladas, a menudo vinculado a magnitudes macroeconómicas (crecimiento del PIB, salarios medios o masa salarial)[52].

c) Fondo nocional. Resulta de sumar todas las cotizaciones con sus rendimientos ficticios hasta la edad de jubilación. El proceso es puramente contable: no hay inversiones reales, pero sí derechos económicos registrados[53].

d) Factor de conversión. Herramienta que transforma el fondo nocional en una renta vitalicia, incorporando tablas de mortalidad, revalorización prevista, carácter vitalicio y, en su caso, reversibilidad. De su calibración depende la coherencia entre aportaciones y prestaciones[54].

---

acotada por la suma del crecimiento de la productividad y del crecimiento (o contracción) de la fuerza laboral; cuando estas magnitudes se deterioran, cualquier diseño —sea de prestación o de aportación definida— se ve sometido a tensión. Asimismo, sistema de prestación definida puede ser configurado para ajustarse automática o cuasi-automáticamente a las variables demográficas, de modo que el núcleo del problema no reside tanto en la etiqueta del modelo como en la existencia (o no) de mecanismos de ajuste incorporados a la fórmula de cálculo (Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", cit., p. 279).

[50] Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Cambiar sin cambiar…", *op. cit.*, p. 52; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 75.

[51] Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: *op. cit.*, p. 56.

[52] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 75; Boado Penas, M.C.: "Reformas del sistema de pensiones: la experiencia sueca", *Documento de Trabajo Fedea 2021/03*, 2021, pp. 6-7.

[53] Vidal Meliá, C. et al., citados por Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales…", *op. cit.*, p. 12; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 75-76.

[54] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 75-77; Sáez De Jáuregui Sanz, L.M., *op. cit.*, p. 53.

La prestación resultante deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica de la cohorte que se jubila y del tanto nocional aplicado; la pensión será, en principio, equilibrada respecto de las aportaciones capitalizadas durante la vida laboral[55].

Esta estructura plantea que, cuando los derechos se expresan como capital virtual acumulado, cambia la percepción jurídica y social del derecho a la pensión, que deja de presentarse como una promesa normativa relativamente abstracta para adoptar la forma de un saldo individualizado, resultado de las cotizaciones acreditadas, y de unos parámetros de actualización conocidos. Esta transformación puede contribuir a reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema, en la medida en que hace más visible la relación entre esfuerzo contributivo, edad de jubilación y cuantía de la prestación, pero obliga al legislador a arrojar claridad en cuanto a cómo y dónde se insertan los elementos de solidaridad y de corrección de desigualdades que caracterizan al Derecho de la Seguridad Social.

3.2. Luces y sombras: equidad, transparencia e incertidumbre

Entre las ventajas de los sistemas de cuentas nocionales destacan: el aumento de la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, el refuerzo de la contributividad, la mejora potencial de la equidad intergeneracional y una mayor transparencia[56]:

— La proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones se refuerza porque la cuantía de la pensión se deriva de una ecuación que vincula directamente las mismas, atenuando el riesgo de que el sistema reconozca beneficios teóricamente superiores a lo que puede financiar[57].

— La contributividad se incrementa: un mayor esfuerzo contributivo a lo largo de la carrera laboral se traduce en pensiones proporcionalmente más elevadas, lo que puede incentivar el retraso de la edad de jubilación en grupos con trayectorias contributivas más débiles[58].

— La equidad intergeneracional se persigue mediante reglas relativamente estables, que incorporan en el factor de conversión los cambios en la esperanza de vida, de manera que las distintas cohortes obtengan tasas internas de rendimiento similares[59].

La transparencia aumenta porque, aun tratándose de cuentas virtuales, el individuo puede conocer en cada momento el capital teórico acumulado y, en sistemas como el sueco, recibe información anual detallada sobre sus derechos futuros[60].

Sin embargo, el análisis también pone de relieve sombras relevantes:

— La sostenibilidad financiera no queda garantizada por la sola coherencia entre aportaciones y prestaciones. La financiación sigue siendo de reparto: las pensiones se pagan con

[55] Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales…", *op. cit.*, pp. 10-12.

[56] Del Rey Revilla, A.R.: "El sistema español de pensiones: una crisis anunciada", *RA&DEM. Revista Andaluza de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 5, 2021, pp. 82-83.

[57] Devesa Carpio, J.E., *op. cit.*, pp. 77-79; De La Peña Esteban, J. I.: "Luces y sombras del sistema de cuentas nocionales", *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 4ª época, 25, 2019, pp. 55-56.

[58] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 78; Devesa Carpio, J.E., y Doménech, R., *op. cit.*

[59] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 78; Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Contributividad y equidad", *Diario Cinco Días*, 2015, p. 12.

[60] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 78-79; Boado Penas, M.C.: "La experiencia sueca", *Mediterráneo Económico*, núm. 34, 2021, pp. 188-193.

las cotizaciones del mismo periodo, de modo que los desajustes macroeconómicos y demográficos siguen presentes[61].

— La incertidumbre sobre la cuantía final de la pensión es mayor que en un sistema de prestación definida: las variables clave (tanto nocional, crecimiento salarial, tablas de mortalidad) se determinan con hipótesis de largo plazo, y el trabajador puede percibir una gran volatilidad en el nivel de cobertura alcanzado[62].

— La redistribución interna tiende a reducirse: la relación directa entre aportaciones y prestaciones limita las posibilidades de transferencias implícitas entre colectivos, si no se introducen complementos mínimos financiados por otras vías[63].

Dicho lo cual, nos podemos preguntar hasta qué punto un aumento equilibrio entre esfuerzo contributivo y pensión y de la transparencia puede justificar, en términos normativos, una eventual pérdida de capacidad redistributiva del sistema y un incremento de la incertidumbre para quienes ya se sitúan en los márgenes del mercado de trabajo.

En todo caso, una lectura más favorable a las cuentas nocionales entiende que parte de estas sombras responden menos a la técnica utilizada que a las decisiones sobre parámetros (niveles de cotización, intensidad de los mínimos, forma de financiar los complementos). Desde este ángulo, la equidad actuarial y la transparencia propias de los sistemas nocionales no desplazan necesariamente a la solidaridad, sino que la obligan a hacerse explícita: en lugar de insertarse de forma opaca en la fórmula de cálculo de la pensión, las transferencias redistributivas deberían articularse a través de mínimos garantizados, prestaciones no contributivas o complementos financiados por impuestos.

4. EXPERIENCIA COMPARADA: SUECIA E ITALIA

El análisis del sistema de pensiones español no puede desligarse ni del proceso de envejecimiento de la población ni de la evolución comparada de otros modelos europeos, en los que se ensayan diferentes combinaciones de sostenibilidad y suficiencia. La comparación con otros ordenamientos permite evaluar con mayor precisión hasta qué punto las respuestas adoptadas en España responden a opciones de política legislativa o a restricciones estructurales comunes, y cómo se sitúan nuestras decisiones normativas en la tensión entre protección de las personas mayores y equilibrio de las cuentas públicas.

La comparación internacional de sistemas públicos de pensiones permite situar el debate español en una tipología más amplia. Aguilar Segado[64] distingue, a grandes rasgos, entre un «modelo mediterráneo» —representado por Italia—, un «modelo escandinavo» —cuyo arquetipo es Suecia— y un «modelo centroeuropeo», ejemplificado por Austria. Dentro de esa clasificación, Italia y Suecia comparten el recurso a sistemas públicos de reparto con cuentas nocionales de aportación definida, pero se diferencian en la intensidad contributiva, el peso de los pilares complementarios y el modo en que se articula la garantía de pensiones mínimas y los mecanismos automáticos de equilibrio financiero.

[61] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 79; Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 9-10.
[62] De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, pp. 69-72.
[63] De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, p. 71; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 73.
[64] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de los modelos públicos de previsión social en Italia, Suecia y Austria", *Revista Jurídica Valenciana*, núm. 41, 2023, pp. 176-177.

En este marco de referencia, la experiencia italiana ofrece un ejemplo de transición desde un esquema retributivo de prestación definida hacia un modelo de cuentas nocionales con un fuerte componente contributivo y un elevado esfuerzo de financiación, mientras que Suecia representa un diseño más integrado de reparto nocional y capitalización obligatoria, en el que la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad individual ocupan un lugar central.

4.1. La reforma sueca: sostenibilidad, equidad y transparencia

Suecia sustituyó su tradicional sistema de reparto de prestación definida por un sistema mixto. Se trata de un modelo que combina un pilar público de reparto con cuentas nocionales (*Inkomstpension*), un componente de capitalización obligatoria (*Premiepension*) y una pensión mínima garantizada para quienes no alcanzan determinados niveles de cotización. El tipo de cotización total se sitúa en el 18,5 %, de manera que el 16 % se ingresa en las cuentas nocionales gestionadas en el marco del sistema público y el 2,5 % se dirige a fondos de pensiones individuales, lo que refuerza el carácter mixto del sistema[65].

El modelo nocional combina financiación de reparto con una fórmula de pensión que depende de las contribuciones individuales, de su rendimiento (un índice vinculado a la salud financiera del sistema, basado en el crecimiento real de los salarios) y de la esperanza de vida a la jubilación[66].

El objetivo declarado de la reforma fue construir un sistema financieramente estable a largo plazo, mejorar la equidad generacional y establecer un marco que promoviera el ahorro obligatorio a través del sistema de pensiones[67].

Por su parte, la transición fue relativamente rápida: la legislación que plasmaba los principios aprobados en 1992 se adoptó en 1998[68], y las primeras pensiones según el nuevo sistema se pagaron en 2003[69].

Entre los rasgos más destacados de la experiencia sueca se encuentran:

— La publicación periódica de un balance técnico-económico del sistema, que dota de transparencia a su situación financiera y alimenta un mecanismo automático de corrección de desequilibrios[70].

— La información recurrente a los individuos mediante el conocido *orange envelope*, que detalla la posición del trabajador en el sistema y ofrece simulaciones de pensión futura[71]. En términos jurídicos y de política pública, este dispositivo de información periódica refuerza la transparencia y hace visible para cada asegurado la relación entre esfuerzo contributivo, edad efectiva de retiro y cuantía estimada de la pensión[72].

[65] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de los modelos públicos de previsión social en Italia, Suecia y Austria", *Revista Jurídica Valenciana*, núm. 41, 2023, pp. 177-189.
[66] Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 5-7.
[67] Ibídem, pp. 2-4.
[68] Pensiones de vejez basadas en los ingresos (Ley 1998:674) y pensiones mínimas garantizadas en forma de pensiones de vejez (Ley 1998:702).
[69] Boado Penas, M.C.: "La experiencia sueca", *op. cit.*, pp. 189.
[70] Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 8-11.
[71] Boado Penas, M.C.: "La experiencia sueca", *op. cit.*, pp. 189.
[72] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de …", *op. cit.*, pp. 177-189.

— La incorporación de un divisor actuarial que tiene en cuenta tablas de mortalidad unisex, revalorización de las pensiones y un tipo de interés real del 1,6 %, lo que refuerza el equilibrio técnico del sistema, pero implica ajustes significativos de la cuantía inicial[73].

Desde el enfoque de la financiación y la fiscalidad, el caso sueco muestra un sistema en el que la estrecha vinculación entre aportaciones y prestaciones convive con un nivel mínimo garantizado y con un componente de capitalización obligatoria, de modo que el riesgo se distribuye entre el sistema público y los mercados financieros. Esta arquitectura refuerza el vínculo y la equivalencia contributivos, pero también traslada al individuo una parte relevante del riesgo asociado a la evolución de los salarios, de la esperanza de vida y de los rendimientos de los fondos[74].

A pesar de ello, la experiencia sueca muestra que es posible articular un sistema público en el que la relación entre aportaciones y prestaciones sea nítida, la sostenibilidad se apoye en reglas automáticas de ajuste y, al mismo tiempo, exista un nivel mínimo garantizado financiado con impuestos. Esta combinación de transparencia contributiva y garantía de suelo protector convierte al modelo sueco en objeto de reflexión sobre eventuales cambios en el diseño del sistema español. No obstante, debe considerarse hasta qué punto un modelo que combina reparto nocional, capitalización obligatoria y mecanismos automáticos de ajuste es trasladable —no solo técnicamente, sino políticamente— a un contexto como el español, con una tradición distinta de diálogo social y de arquitectura institucional.

4.2. El modelo italiano: tránsito del retributivo al contributivo

Italia constituye otro caso paradigmático de transición hacia un modelo de cuentas nocionales. La reforma de 1995, con la *Legge* 8 agosto 1995, n. 335 relativa a la *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare,* articuló un complejo régimen tripartito: mantenimiento del sistema retributivo para quienes cumplían determinadas condiciones, un sistema mixto que combina una parte calculada según las reglas anteriores y otra según el nuevo esquema contributivo, y, finalmente, un régimen plenamente contributivo para las generaciones posteriores[75].

La reforma italiana descansa sobre tres grandes movimientos: la transformación del sistema público de reparto de prestación definida hacia un sistema de cuentas nocionales de aportación definida; la creación de un mecanismo obligatorio de capitalización —el *Trattamento di Fine Rapporto* (TFR)—; y la configuración de un modelo articulado en torno a varios pilares de previsión pública y complementaria[76].

Desde el punto de vista normativo, este tránsito descansa en dos grandes hitos: la Ley 335/1995, que introduce el esquema de cuentas nocionales y establece un régimen transitorio en el que conviven el cálculo retributivo, mixto y contributivo, y la posterior reforma conocida como Ley Fornero[77], que eleva de manera significativa la edad ordinaria de jubilación, endurece los requisitos de acceso y acelera la generalización del cálculo contributivo. Ambas reformas, aprobadas en un contexto de fuerte presión financiera, persiguen explícitamente reducir el peso del gasto en pensiones sobre las cuentas públicas y asegurar el equilibrio estructural del sistema a largo plazo, mediante una combinación de mayores exigencias de cotización, prolongación de la vida laboral y vinculación más estrecha entre pensión y esperanza de vida[78].

[73] Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, p. 7.
[74] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de …", *op. cit.*, pp. 177-189.
[75] Hierro Hierro, F.J.: *op. cit.*, pp. 6-8.
[76] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de …", *op. cit.*, pp. 177-178.
[77] Legge Fornero (Decreto 201/2011).
[78] Aibar Bernad, J.: "La configuración de la pensión de jubilación en Italia. Las recientes reformas abordadas", *Foro de Seguridad Social*, 2ª época, núm. 32, 2024, pp. 8-13.

En el nuevo régimen de contribución definida, la pensión resulta de aplicar a las cotizaciones revalorizadas un coeficiente de transformación variable en función de la edad de jubilación y la esperanza de vida específica de la cohorte que se retira[79]. El TFR, por su parte, consiste en una aportación empresarial del 6,91 % del salario que se ingresa en entidades de Seguridad Social habilitadas y que puede destinarse, bien al pago de una indemnización adicional en caso de extinción del contrato, bien a la financiación de un plan de pensiones de empleo, a elección del trabajador en el momento de la jubilación (similar a la mochila austriaca[80]). Este diseño híbrido entre protección frente al despido y ahorro previsional ilustra hasta qué punto la reforma italiana entrelaza la lógica laboral y la lógica de previsión social[81].

La doctrina jurídica ha subrayado que estos modelos híbridos contribuyen a desplazar progresivamente el centro de gravedad desde la socialización del riesgo hacia una mayor individualización, especialmente en lo relativo a la contingencia de jubilación[82]. Al mismo tiempo, la experiencia italiana revela los límites de esta estrategia: el gasto en pensiones se sitúa en torno al 17 % del PIB y el tipo de cotización total alcanza el 33 %, lo que mantiene a Italia entre los países con mayor presión contributiva de la OCDE. Pese a las cuentas nocionales y al TFR, las tasas de sustitución siguen siendo elevadas (en el entorno del 70–80 % del último salario en muchos casos), de modo que la tensión entre generosidad relativa del sistema y sostenibilidad financiera a largo plazo permanece abierta[83].

La experiencia italiana sugiere, además, que la introducción de cuentas nocionales y de mecanismos complementarios de capitalización resulta más manejable cuando se aborda de forma gradual y con reglas claras de transición entre generaciones. Ello invita a considerar que, si se optara por aproximar el sistema español a modelos de contribución definida en reparto, la anticipación, la transparencia normativa y la protección de las expectativas legítimas serían elementos esenciales para preservar la confianza en el sistema.

5. SUFICIENCIA, CONTRIBUTIVIDAD, EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y ESTABILIDAD FINANCIERA

En términos generales, con parámetros razonables de cotización y edades de jubilación, solo con tasas de cotización elevadas y edades muy tardías se alcanzan porcentajes de reconocimiento por mes cotizado comparables a los actuales del sistema español (en torno al 0,18-0,19 % por mes)[84].

Estas tensiones no son ajenas al marco normativo hoy vigente: las reformas de 2021 y 2023 han optado por preservar niveles relativamente elevados de sustitución media en la parte contributiva, reforzando al mismo tiempo las pensiones mínimas y los mecanismos de corrección de la brecha de género, pero a costa de un incremento gradual de los ingresos vía cotizaciones (ampliación de la base máxima, cotización de solidaridad, Mecanismo de Equidad Intergeneracional) y de una mayor complejidad en las reglas de acceso y cálculo. En este contexto, cualquier eventual aproximación a esquemas de contribución definida o a fórmulas nocionales debería partir de la constatación de que el margen de maniobra para reducir la tasa de sustitución sin afectar a la suficiencia de los tramos bajos y sin agravar las desigualdades de género es limitado.

[79] Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales…", *op. cit.*, pp. 8-9.

[80] *Vid.* en extenso, Montes Adalid, G. M.: "Una mirada a la mochila austriaca ¿modelo viable para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en España?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia,* núm. 33, 2025.

[81] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de …", *op. cit.*, pp. 177-178.

[82] Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales…", *op. cit.*, pp. 9-11.

[83] Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de …", *op. cit.*, pp. 177-178.

[84] De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, p. 69.

Además, en la contribución definida, al tratarse de un diseño que no incorpora redistribución interna, la suficiencia de las pensiones en la parte baja de la distribución dependerá, en gran medida, de la articulación de pensiones mínimas o de prestaciones no contributivas financiadas por impuestos[85].

Sin embargo, junto a estos aspectos problemáticos, se observan también elementos favorables. Desde la óptica de la contributividad, las cuentas nocionales responden de manera muy directa a la preocupación —presente también en el Pacto de Toledo— por reforzar la proporción entre esfuerzo de cotización y pensión reconocida[86]. Cada euro cotizado se acumula y se capitaliza nocionalmente hasta la jubilación, reforzando la idea de "salario diferido" y reduciendo la percepción de la cotización como puro impuesto[87].

Ahora bien, esa mayor contributividad puede tener efectos ambivalentes sobre la equidad intra-generacional. Por un lado, corrige situaciones en las que individuos con carreras dispares reciben prestaciones similares; por otro, penaliza trayectorias laborales marcadas por la discontinuidad, la parcialidad o los salarios bajos, que se traducirán sin filtros en pensiones sensiblemente inferiores[88].

En términos intergeneracionales, los sistemas nocionales aspiran a proporcionar reglas estables en las que el factor de conversión incorpore los cambios en la esperanza de vida, de modo que las distintas cohortes obtengan rendimientos internos similares sin necesidad de reformas paramétricas recurrentes[89].

No obstante, la sostenibilidad automática solo puede lograrse bajo condiciones macroeconómicas muy exigentes (productividad creciente de forma sostenida, demografía estable), que difícilmente se cumplen en la práctica[90]. De hecho, la experiencia sueca muestra que, incluso con mecanismos automáticos de ajuste, el sistema debe enfrentarse a la tensión entre estabilidad financiera y aceptabilidad social de las correcciones[91].

La jurisprudencia constitucional italiana[92], por su parte, ofrece un ejemplo elaborado de cómo articular esta tensión entre suficiencia y sostenibilidad en el terreno de la revalorización. El mecanismo de actualización automática de las pensiones se ha interpretado allí como un instrumento funcional al cumplimiento de los principios de adecuación y suficiencia de las prestaciones, de proporcionalidad entre salario y renta diferida y de solidaridad e igualdad sustancial, de modo que su supresión o limitación no puede vaciar de contenido el núcleo del derecho garantizado. Al mismo tiempo, se ha admitido que la protección del poder adquisitivo puede modularse cuando concurren razones de interés general vinculadas a la estabilidad financiera, siempre que las restricciones sean temporales, razonables y no recaigan de forma desproporcionada sobre los mismos grupos de pensionistas[93].

[85] De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, p. 71; Del Rey Revilla, A.R.: *op. cit.*, pp. 90-92.

[86] Hierro Hierro, F.J.: *op. cit.*, pp. 11-12.

[87] Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 5-6; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, p. 78.

[88] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 78-79; Hierro Hierro, F.J.: *op. cit.*, pp. 10-11; De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, pp. 70-71.

[89] Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 78-79; Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 8-10.

[90] Boado Penas, M.C.: Documento de Trabajo Fedea, *op. cit.*, pp. 9-10.

[91] Boado Penas, M.C.: "La experiencia sueca", *op. cit.*, pp. 192-196.

[92] Corte Costituzionale 316/2010, 70/2015, 250/2017 y 234/2020.

[93] Ramírez Bandera, C.: "La prometedora propuesta italiana para la revalorización de las pensiones equilibrando sostenibilidad financiera y suficiencia. A propósito de las sentencias de la Corte Costituzionale 316/2010, 70/2015, 250/2017 y 234/2020", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025 pp. 184-188 y 193-194; Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024, pp. 540-544.

Esta línea sitúa el debate sobre la sostenibilidad en un terreno de ponderación explícita entre derechos sociales y equilibrios intergeneracionales, más que en el de ajustes automáticos puramente técnicos.

6. CUENTAS NOCIONALES EN EL DEBATE ESPAÑOL: ¿CAMBIAR SIN CAMBIAR?

En España, las reformas de la última década han seguido una lógica de ajustes sucesivos sobre un esquema formalmente configurado como prestación definida: tras la introducción del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización en 2013, el giro operado por la Ley 21/2021 y el Real Decreto-ley 2/2023 ha apostado por restaurar la referencia al IPC, reforzar la separación de fuentes y aumentar gradualmente los ingresos mediante nuevas cotizaciones y destope de bases, pero sin alterar expresamente la naturaleza jurídica del modelo. Esta trayectoria revela una preferencia política por la reforma paramétrica frente a un replanteamiento explícito del tipo de sistema de reparto[94].

Otro ejemplo ilustrativo se encuentra en las medidas recientes sobre compatibilidad entre pensión y trabajo. El art. 210.2 LGSS, tras su reforma por la Ley 21/2021 y su desarrollo por el Real Decreto 371/2023, configura un régimen de incentivos a la jubilación demorada que permite al trabajador optar entre un porcentaje adicional sobre la pensión, un pago único o una combinación de ambos. El Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 profundiza en esta orientación al proponer ajustes sobre la jubilación demorada, la jubilación activa y la jubilación parcial —concretado en el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo[95] —, con el objetivo de aumentar la edad efectiva de jubilación y contener el crecimiento del gasto, sin modificar expresamente la naturaleza jurídica del sistema de reparto de prestación definida. Desde la óptica normativa, se trata de un desplazamiento de la sostenibilidad hacia la regulación de los itinerarios de acceso a la jubilación más que hacia una reforma estructural del método de cálculo[96].

La doctrina jurídica, por su parte, ha subrayado que las cuentas nocionales constituyen, a día de hoy, una propuesta no querida en el ordenamiento español: conocidas, debatidas y ensayadas en otros países, pero políticamente desterradas hasta el momento[97]. Al mismo tiempo, numerosos autores coinciden en que su implantación tendría efectos significativos sobre la suficiencia de las pensiones, la distribución de riesgos y la articulación de los principios de solidaridad y contributividad[98].

Pero, aunque la reiteración de reformas paramétricas sobre un diseño de prestación definida ha permitido ganar tiempo, también ha contribuido a aumentar la complejidad del sistema y a difuminar la relación entre esfuerzo de cotización y prestaciones. En este contexto, poner de relieve un eventual acercamiento hacia esquemas de contribución definida en reparto —incluyendo, en su caso, la adopción parcial o total de cuentas nocionales— podría resultar más coherente desde el punto de vista de la transparencia normativa y del control democrático, siempre que el tránsito se acompañe de un núcleo garantizado de suficiencia y de una delimitación clara de la función redistributiva financiada con impuestos.

[94] Vila Tierno, F. y Ramírez Bandera, C.: "Las últimas reformas en materia de …", *op. cit.*, pp.137-143.

[95] BOE, núm. 309, de 24/12/2024.

[96] Vila Tierno, F.: "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, mayo-octubre 2024, pp. 8-11; Vila Tierno, F. y Ramírez Bandera, C.: "Las últimas reformas en materia de jubilación…", *op. cit.*, pp. 148-153.

[97] *Ibidem*; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 75-81.

[98] Hierro Hierro, F.J.: *op. cit.*, pp. 10-13; Devesa Carpio, J.E.: *op. cit.*, pp. 77-81; De La Peña Esteban, J.I.: *op. cit.*, pp. 69-72.

En esta discusión, la noción de equidad actuarial adquiere un relieve particular como elemento clave para calibrar la sostenibilidad de un sistema de pensiones, en cuanto rasgo propio de cualquier sistema de seguro[99]. En términos agregados, el sistema contributivo de jubilación español devuelve a los pensionistas, en promedio, prestaciones cuyo valor actual supera de forma significativa las aportaciones realizadas, hasta el punto de que el Instituto de Actuarios Españoles estima un factor de equidad actuarial en torno a 1,51 (es decir, un 51 % más de lo cotizado)[100]. Ello obliga a que cualquier propuesta de reforma —incluidas las que miran hacia esquemas de contribución definida o cuentas nocionales— se plantee no solo en clave de suficiencia, sino también de coherencia entre derechos reconocidos y recursos disponibles.

Dicho esto, en el caso español, más que un salto abrupto hacia un sistema nocional, podría producirse una aproximación funcional al mismo mediante ajustes sucesivos sobre el actual esquema de reparto, sin necesidad de una ruptura formal con el modelo de prestación definida. La idea de una equivalencia entre el vigente sistema y un sistema de cuentas nocionales —avanzando hacia esta lógica mediante reformas paramétricas sucesivas— ha sido formulada expresamente por Sáez De Jáuregui[101], quien plantea la posibilidad de "cambiar sin cambiar": mantener la financiación en reparto, pero redefiniendo las reglas de cálculo para que cada euro de cotización se refleje en derechos individualizados y se convierta en pensión a través de un factor actuarial ligado a la esperanza de vida.

En esa misma línea, el paso a un sistema de cuentas nocionales individuales supondría, en términos estrictamente cuantitativos, una reducción apreciable de la pensión inicial respecto del esquema actual[102], pero permitiría reforzar la equivalencia entre aportaciones y prestaciones, incrementar la equidad actuarial y dotar al sistema de reglas más estables frente a los cambios demográficos[103]. Desde esta perspectiva, las cuentas nocionales se presentan como una modalidad de reparto de contribución definida que no cuestiona la naturaleza pública del primer pilar, pero sí el modo en que se distribuyen los riesgos entre generaciones y entre el sistema y las personas aseguradas[104].

La literatura actuarial ha destacado, además, algunas ventajas estructurales de estos modelos: mayor transparencia en la relación entre esfuerzo contributivo y pensión reconocida; mejora de la equidad intergeneracional al evitar la necesidad de reformas paramétricas recurrentes; y una corrección actuarial más precisa de las decisiones de adelanto o demora de la jubilación dentro de una misma cohorte[105]. Al mismo tiempo, se subrayan debilidades relevantes: ausencia de redistribución interna salvo que se introduzcan módulos específicos financiados con impuestos, sensibilidad a las hipótesis macroeconómicas y riesgo de deterioro de las pensiones de quienes presentan carreras laborales fragmentadas, salarios bajos o lagunas de cotización, en particular mujeres y jóvenes[106].

[99] Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España:…", cit., p. 283.

[100] Instituto de Actuarios Españoles: "Factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español", 2020.

[101] Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Cambiar sin cambiar…", *op. cit.*, pp. 51-54.

[102] En torno al 45-85 % de la pensión generada por el sistema español bajo las condiciones de 2014.

[103] Devesa Carpio, J.E.: "Los sistemas de cuentas nocionales individuales…", *op. cit.*, pp. 81-83 y 89.

[104] *Ibidem*, pp. 75-77, y Devesa Carpio, J.E. y Doménech Vilariño, R.: "Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España", en VV.AA.: Herce San Miguel, J.A. (Dir.), *Pensiones del futuro*, Madrid, Instituto Santalucía, 2019, pp. 240 y ss.

[105] Devesa Carpio, J.E. et al.: "¿Es posible mejorar la sostenibilidad financiero-actuarial de la Seguridad Social española?", *Papeles de Economía Española*, núm. 154, 2017, pp. 232-247; y Vidal Meliá, C. et al.: "Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados" *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, núm. 8, 2002, pp. 142-143.

[106] De La Peña Esteban, J. I.: "Luces y sombras del sistema de cuentas nocionales", *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, núm. 25, 2019, pp. 70-72.

Desde el plano jurídico-laboral, como hemos dicho, se ha señalado que las cuentas nocionales constituyen una propuesta no querida por el legislador español: un modelo conocido y ampliamente analizado en términos económicos, pero que el Pacto de Toledo y las reformas recientes han mantenido fuera del catálogo de opciones explícitas[107]. Pese a las referencias cada vez más frecuentes a los sistemas nocionales como posible instrumento de disciplina financiera, el consenso parlamentario se ha orientado hacia reformas paramétricas sucesivas, sin asumir un cambio de paradigma hacia la contribución definida en reparto[108]. No obstante, este tipo de esquemas podría "cuadrar las cuentas" del sistema, al precio de tensionar el mandato constitucional de suficiencia del art. 41 CE si no se acompaña de un robusto nivel de pensiones mínimas y prestaciones no contributivas[109].

En paralelo, parte de la doctrina ha advertido que una parte de las reformas ya aprobadas —ampliación paulatina del período de cálculo, ajustes en la escala de porcentajes, vinculación de determinados parámetros a la esperanza de vida— ha ido construyendo de manera silenciosa un desplazamiento del modelo hacia una lógica cercana a la contribución definida, aun cuando se mantenga formalmente la categoría de prestación definida[110]. En este contexto, la propuesta de "cambiar sin cambiar" adquiere un significado específico: no se trataría tanto de importar sin más el modelo sueco o italiano, como de reconocer abiertamente en qué medida el sistema español se está aproximando a una arquitectura de reparto de contribución definida, y bajo qué condiciones se preservan los componentes de solidaridad y de suficiencia.

La experiencia comparada muestra, además, que la apelación a la solidaridad intergeneracional no puede utilizarse únicamente para blindar las pensiones ya causadas, trasladando de forma indefinida a las cohortes más jóvenes el coste de revalorizaciones generosas o de parámetros poco compatibles con la evolución demográfica. La clave reside en determinar cómo se reparte, de manera jurídicamente razonable, el esfuerzo de ajuste entre pensiones presentes y futuras y entre distintos grupos de pensionistas. Además, el vínculo entre sostenibilidad y suficiencia se entrecruza con la estructura generacional del mercado de trabajo: la extensión de trayectorias precarias y discontinuas en las cohortes más jóvenes compromete tanto la capacidad recaudatoria del sistema como las pensiones futuras que esas mismas generaciones podrán generar. El modo en que se articule la relación entre prestación definida y contribución definida —y el espacio que se reserve a la redistribución— determinará en buena medida si la carga del ajuste recae de forma desproporcionada sobre quienes ya parten de posiciones más débiles en el mercado laboral[111].

Desde esta óptica, las cuentas nocionales pueden concebirse como una herramienta para explicitar las restricciones del reparto y para redistribuir de forma más equilibrada los sacrificios entre generaciones, siempre que no se utilicen para vaciar de contenido el mandato de garantizar

[107] Hierro Hierro, F. J.: "Cuentas nocionales: ¿una propuesta válida para el debate?", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 66, 2023, apartado II, «Una propuesta hasta ahora no querida».

[108] *Ibidem*, introducción y epígrafes I y II.

[109] *Ibidem*, pp. 7-8 (texto sobre suficiencia constitucional y modelo posiblemente óptimo solo para carreras largas y salarios altos).

[110] Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "La opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones", en VV.AA.: *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Eds.), Murcia, Laborum, 2021, pp. 35-49; y Tortuero Plaza, J.L. y Vila Tierno, F.: "Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo", en VV.AA.: *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, cit., pp. 667-668 y 672-674.

[111] Vila Tierno, F.: "Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia,* núm. 33, mayo 2025, pp. 11-18.

prestaciones adecuadas ni para descargar de manera sistemática el peso de la consolidación sobre las biografías laborales más frágiles[112].

La cuestión que se proyecta sobre el debate español no es solo si resulta oportuno implantar un sistema pleno de cuentas nocionales, sino si el tránsito desde un reparto de prestación definida hacia un reparto de contribución definida debe seguir produciéndose mediante reformas paramétricas dispersas o, por el contrario, a través de una redefinición explícita del modelo: clarificando el núcleo de derechos garantizados con financiación impositiva, delimitando los márgenes de actuación de la técnica actuarial y sometiendo a control democrático la forma en que se equilibran, en última instancia, suficiencia, contributividad y sostenibilidad.

7. REFLEXIONES FINALES

El recorrido realizado permite constatar que la contraposición entre reparto de prestación definida y reparto de contribución definida no responde a una dicotomía absoluta, sino a un continuo de configuraciones posibles dentro de un mismo método de financiación.

El sistema español ha evolucionado, desde los años noventa, mediante reformas paramétricas que han reforzado la contributividad, han ampliado los periodos de cómputo y han introducido mecanismos de ajuste vinculados a la demografía y a la situación financiera, sin abandonar formalmente la categoría de prestación definida. Las experiencias sueca e italiana muestran que los sistemas de cuentas nocionales pueden entenderse como una reformulación de esa misma lógica de reparto, en la que el vínculo entre aportaciones y prestaciones se hace más explícito y los factores actuariales se integran en el propio diseño del derecho a la pensión.

Desde el enfoque constitucional y legal, cualquier aproximación hacia esquemas de contribución definida en reparto debe confrontarse con el mandato de suficiencia y de mantenimiento del poder adquisitivo recogido en los arts. 41 y 50 CE, con la exigencia de solidaridad intergeneracional y con los principios de contributividad, separación de fuentes y equidad que el Pacto de Toledo ha ido perfilando. La comparación con Suecia e Italia sugiere que las cuentas nocionales son compatibles con un primer pilar público siempre que se preserven varios elementos: un nivel mínimo garantizado financiado con ingresos generales, mecanismos claros de corrección de desigualdades estructurales (género, trayectorias fragmentadas, salarios bajos) y una gobernanza transparente de los parámetros técnicos (tanto nocional, factores de conversión, reglas de revalorización).

Así, si el legislador decide avanzar hacia una mayor equivalencia entre aportaciones y prestaciones, resulta necesario explicitar el modelo y no limitarse a ajustes paramétricos dispersos. Es decir, se habría de clarificar normativamente si se mantiene un esquema de prestación definida con correcciones actuariales puntuales o si, por el contrario, se asume un tránsito gradual hacia un reparto de contribución definida en el que la pensión se determine de forma más directamente vinculada al historial de cotización.

En ese contexto, la experiencia sueca pone sobre la mesa dos elementos especialmente relevantes para un eventual rediseño español: la información individualizada periódica sobre los derechos en formación y la existencia de reglas automáticas de ajuste sometidas a límites políticos claros. La combinación de cuentas nocionales, componente de capitalización obligatoria

[112] Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024, pp. 540-544; Ramírez Bandera, C.: "La prometedora propuesta italiana para la revalorización de las pensiones equilibrando sostenibilidad financiera y suficiencia…", *op. cit.*, pp. 186-188 y 193-194.

y pensión mínima garantiza una estructura relativamente coherente entre sostenibilidad financiera, transparencia y protección de quienes no alcanzan carreras contributivas completas. La experiencia italiana, por su parte, muestra tanto las posibilidades como las tensiones de un tránsito prolongado hacia el contributivo en un entorno de elevada presión contributiva, tasas de sustitución altas y fuerte litigiosidad constitucional en torno a la revalorización y a las contribuciones de solidaridad.

Para el caso español, las reformas recientes han optado por fortalecer la sostenibilidad principalmente por el lado de los ingresos (Mecanismo de Equidad Intergeneracional, cotización de solidaridad, destope progresivo de bases), restaurando al mismo tiempo la revalorización conforme al IPC y reforzando las prestaciones mínimas. Esta estrategia ha permitido recuperar parte de la legitimidad social del sistema, pero mantiene abierto el interrogante sobre la consistencia actuarial a largo plazo en un contexto de envejecimiento acusado, productividad moderada y mercado de trabajo segmentado, especialmente para las personas jóvenes. En este escenario, una eventual aproximación a modelos de contribución definida solo resultaría compatible con el bloque de constitucionalidad social si se acompaña de una reformulación explícita de los mínimos garantizados, de un refuerzo del nivel no contributivo y de una evaluación rigurosa del impacto sobre las desigualdades de género y generacionales.

Es decir, el debate no parece girar únicamente en torno a la "importación" o no de un modelo nocional, sino a la forma en que se ordenan los diferentes componentes del sistema. Una vía posible consistiría en enunciar de forma clara la separación entre: a) un núcleo garantizado de protección, financiado por impuestos y orientado a asegurar un suelo de suficiencia, y b) un componente de contribución definida en reparto que podría aproximarse, con mayor o menor intensidad, a la lógica de las cuentas nocionales. Esta clarificación permitiría delimitar con mayor nitidez qué parte del sistema responde a criterios de equidad actuarial y qué parte cumple una función redistributiva, evitando que la solidaridad se diluya de manera implícita en parámetros técnicos de difícil lectura democrática.

Más que ofrecer una respuesta cerrada, la comparación entre prestación definida y contribución definida en sistemas de reparto puede funcionar como un "espejo" útil para el sistema español más que como receta inmediata de reforma. Permite visualizar hasta qué punto el modelo vigente ya incorpora elementos propios de la contribución definida, obliga a formular de manera expresa dónde se sitúan hoy los mecanismos de solidaridad y evidencia la necesidad de ordenar con mayor transparencia la distribución de riesgos entre generaciones y entre el sistema y las personas aseguradas. El reto, de lege ferenda, consiste menos en elegir entre prestación definida o contribución definida en abstracto que en decidir, de forma consciente y controlada, qué grado de equivalencia actuarial, qué nivel de suficiencia y qué intensidad de solidaridad se desea preservar en el primer pilar público, y cómo se traducen esas opciones en reglas normativas claras, estables y comprensibles.

Las cuentas nocionales, lejos de ser la panacea, pueden servir como instrumento analítico para hacer visibles las tensiones entre certidumbre normativa, riesgos demográficos y exigencias de sostenibilidad, siempre que el debate se mantenga anclado en los valores y principios del Derecho de la Seguridad Social.

8. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Segado, C.D.: "La fiscalidad y la financiación de los modelos públicos de previsión social en Italia, Suecia y Austria", *Revista Jurídica Valenciana*, núm. 41, 2023.

Aibar Bernad, J.: "La configuración de la pensión de jubilación en Italia. Las recientes reformas abordadas", *Foro de Seguridad Social*, 2ª época, núm. 32, 2024.

Boado Penas, M.C.: "La experiencia sueca", *Mediterráneo Económico*, núm. 34, 2021.

Castro Medina, R.: "Mecanismo de equidad intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo*", Montes Adalid, G. M. y Aguilar Segado, C. D. (coords); Gómez Salado, M. A.(dir.), López Insua, B. M. (dir.), Fernández Ramírez, M. (dir.), González Cobaleda, E. (dir.), Castro Medina, R. (ed. lit.), 2024.

Cesi, B.: "La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 42, 1er trimestre 2025.

Cesi, B.: "La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 42, 1er trimestre 2025.

Conde-Ruiz, J.I.: "Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones", *FEDEA Policy Papers 2017/04*, Madrid, 2017.

De La Peña Esteban, J. I.: "Luces y sombras del sistema de cuentas nocionales", *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 4ª época, 25, 2019.

De La Peña Esteban, J. I.: "Luces y sombras del sistema de cuentas nocionales", *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, núm. 25, 2019, pp. 55-76 (conclusiones, pp. 70-72).

Del Rey Revilla, A.R.: "El sistema español de pensiones: una crisis anunciada", *RA&DEM. Revista Andaluza de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 5, 2021.

Del Rey Revilla, A.R.: "El sistema español de pensiones: una crisis anunciada", *RA&DEM. Revista Andaluza de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 5, 2021.

Devesa Carpio, J.E. et al.: "¿Es posible mejorar la sostenibilidad financiero-actuarial de la Seguridad Social española?", *Papeles de Economía Española*, núm. 154, 2017.

Devesa Carpio, J.E. y Doménech Vilariño, R.: "Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España", en VV.AA.: Herce San Miguel, J.A. (Dir.), *Pensiones del futuro*, Madrid, Instituto Santalucía, 2019.

Devesa Carpio, J.E.: Los sistemas de cuentas nocionales individuales: aspectos teóricos e implicaciones para España, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 442, 2020.

Domínguez Martínez, J.M.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social*, núm. 3, 2021.

Hierro Hierro, F. J.: "Cuentas nocionales: ¿una propuesta válida para el debate?", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 66, 2023.

Hierro Hierro, F.J.: "Cuentas nocionales: ¿una propuesta válida para el debate?", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 66, 2023.

Holzmann, R.: "El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera", Documento de Trabajo n.º 21/2017, Instituto BBVA de Pensiones, Madrid, 2017.

Instituto de Actuarios Españoles: "Factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español", 2020.

Instituto Santalucía y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social formado por la Universitat de València y la Universidad de Extremadura, "EA-2025-1 Estimación del coste de la revalorización de las pensiones y del gasto en pensiones para 2025", *El pensiómetro*. *Serie Estudios de Actualidad*, 2025. Disponible en: https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/EA2025-1%20revalorizaci%C3%B3n%202025.pdf

Jimeno Serrano, J.F.: "Elementos de una reforma sostenible de las pensiones", *Papeles de Economía Española*, núm. 161, 2019.

Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm 7, 2024.

Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024.

Ludovico, G.: "Dudas y certezas sobre la solidaridad intergeneracional en el sistema de pensiones en Italia", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Extraordinaria núm. 7, 2024.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "La opción por reformas paramétricas para garantizar las pensiones", en VV.AA.: *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Eds.), Murcia, Laborum, 2021.

Montes Adalid, G. M. y Castro Medina, R.: "El nuevo sistema de revalorización de las pensiones públicas ante el reto de la inflación", 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 de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Pr.), Murcia, Laborum, vol. 1, 2022.

Montes Adalid, G. M. y Castro Medina, R.: "La importancia de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las personas pensionistas en el marco de la crisis inflacionista", en VV.AA.: *El futuro de las pensiones en un contexto de reformas y cambios tecnológicos*, Aguilar Segado, C.D., Montes Adalid, G.M. y Castro Medina, R. (Coords.), Gutiérrez Bengoechea, M. y Vila Tierno, F. (Dirs.), Gómez Salado, M.A. (Codir.), Tirant lo Blanch, 2022.

Montes Adalid, G. M.: "Lagunas de cotización: desafíos en el acceso a una pensión de jubilación", en VV.AA.: en VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo*", Montes Adalid, G. M. y Aguilar Segado, C. D. (coords); Gómez Salado, M. A.(dir.), López Insua, B. M. (dir.), Fernández Ramírez, M. (dir.), González Cobaleda, E. (dir.), Castro Medina, R. (ed. lit.), 2024.

Montes Adalid, G. M.: "Una mirada a la mochila austriaca ¿modelo viable para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en España?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia,* núm. 33, 2025.

Ramírez Bandera, C.: "La prometedora propuesta italiana para la revalorización de las pensiones equilibrando sostenibilidad financiera y suficiencia. A propósito de las sentencias de la Corte Costituzionale 316/2010, 70/2015, 250/2017 y 234/2020", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025.

Rashid Mohamed Vázquez, R.: *La regulación jurídica del sistema de pensiones y de Seguridad Social en España. Situación actual y perspectivas*, tesis doctoral, Salamanca, 2024.

Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Cambiar sin cambiar: pasos hacia la equivalencia entre el vigente sistema español de Reparto y un sistema de Cuentas Nocionales", *Actuarios*, núm. 42, 2018.

Sáez De Jáuregui Sanz, L.M.: "Contributividad y equidad", *Diario Cinco Días*, 2015.

Smintinica, C.: *Los mecanismos financieros del sistema de la Seguridad Social. Un análisis jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024.

Tortuero Plaza, J.L. y Vila Tierno, F.: "Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo", en VV.AA.: *Perspectivas jurídicas y económicas del "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo" (2020)*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Eds.), Murcia, Laborum, 2021.

Vidal Meliá, C. et al.: "Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados" *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, núm. 8, 2002.

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 núm. 7, 2024.

Vila Tierno, F.: "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, mayo-octubre 2024.

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

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

Villar Cañada, I. M.: "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de la Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024.

VV.AA.: *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dir.), Granada, Comares, 2020.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 141-161

México frente al desafío de la sostenibilidad de su sistema de pensiones en un contexto de reformas e incertidumbre económica

Mexico facing the challenge of ensuring the sustainability of its pension system in a context of reforms and economic uncertainty

Javier Sánchez-Rivas García
Profesor Titular
Universidad de Sevilla
https://orcid.org/0000-0002-8702-8721

Benjamín Villegas Alcántar
Profesor de Tiempo Completo
Universidad de Guadalajara
https://orcid.org/0009-0000-6152-6530

Sumario

1. **El desafío inaplazable de la sostenibilidad pensionaria en México**
   1.1. Panorama general de las tensiones del sistema de pensiones
   1.2. Por qué la sostenibilidad es hoy un asunto crítico para el país
2. **Evolución del sistema de pensiones en México**
   2.1. El tránsito del esquema de reparto a las cuentas individuales
   2.2. La reforma del ISSSTE del 2007 y su impacto estructural
   2.3. Reformas recientes: principios, cambios y nuevas tensiones
3. **Sostenibilidad financiera bajo presión del presente y al futuro**
   3.1. Demografía, informalidad y longevidad del sistema de pensiones
   3.2. La carga fiscal creciente del sistema pensionario
   3.3. Tasas de reemplazo, suficiencia y riesgos actuariales
4. **La estructura institucional del sistema de pensiones y sus desafíos operativos**
   4.1. El papel regulador del Estado
   4.2. Las AFORE y el SAR como ejes del sistema contributivo
   4.3. Gobernanza, competencia y transparencia del sistema
5. **EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO**
   5.1. Pensiones y desigualdad: brechas de género, regiones y sectores
   5.2. Efectos sobre el mercado laboral: incentivos y distorsiones
   5.3. Percepción social y legitimidad del sistema
6. **Conclusiones**
   6.1. La necesidad de una visión de Estado de largo plazo
   6.2. Pensiones, bienestar social y desarrollo económico: los retos del futuro
7. **Bibliografía**

Cita Sugerida: SÁNCHEZ-RIVAS GARCÍA, J. y VILLEGAS ALCÁNTAR, B.: «México frente al desafío de la sostenibilidad de su sistema de pensiones en un contexto de reformas e incertidumbre económica». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 141-161.

Resumen

La sostenibilidad del sistema de pensiones en México se analiza a partir de las tensiones derivadas del envejecimiento poblacional, la informalidad laboral y la baja densidad de cotización, factores que presionan un modelo heterogéneo compuesto por regímenes de reparto, transición y cuentas individuales, se examina la evolución histórica del sistema, las reformas de 1997, 2007 y 2020-2025 y sus efectos en suficiencia, tasas de reemplazo y carga fiscal, también se estudian desigualdades de género, territoriales y sectoriales, así como los incentivos y distorsiones que conectan pensiones y mercado laboral, además, se destaca el papel regulador del Estado, la calidad institucional de las AFORE, la transparencia y la percepción social, el análisis concluye que México requiere una visión de largo plazo que articule crecimiento económico, formalización laboral e instituciones sólidas para consolidar un sistema pensionario justo, estable y sostenible.

Palabras clave

Pensiones; Sostenibilidad; Contribuciones; Riesgos; Gobierno

Abstract

The sustainability of Mexico's pension system is examined through the pressures generated by population aging, labor informality, and low contribution density. These factors strain a diverse model made up of pay as you go schemes, transition regimes, and individual accounts. The analysis reviews the system's historical evolution, the reforms of 1997, 2007, and 2020 to 2025, and their effects on adequacy, replacement rates, and the fiscal burden. It also explores gender, regional, and sectoral inequalities, as well as the incentives and distortions that link pensions with the labor market. In addition, it highlights the role of the State as regulator, the institutional performance of the AFOREs, the level of transparency, and public perception. The study concludes that Mexico needs a long term vision that aligns economic growth, labor formalization, and solid institutions to build a fair, stable, and sustainable pension system.

Keywords

Pensions; Sustainability; Contributions; Risks; Government

1. EL DESAFÍO INAPLAZABLE DE LA SOSTENIBILIDAD PENSIONARIA EN MÉXICO

1.1. Panorama general de las tensiones del sistema de pensiones

El sistema de pensiones mexicano opera bajo presiones crecientes que derivan de un proceso acelerado de envejecimiento poblacional y de una base contributiva debilitada, la transición demográfica reduce la proporción de personas en edad de trabajar mientras aumenta la población que requiere prestaciones, lo que genera una tensión estructural en todos los regímenes (Jaime et al., 2022). Al mismo tiempo, la baja densidad de cotización, marcada por trayectorias laborales intermitentes, provoca que gran parte de los trabajadores acumule periodos insuficientes para financiar una pensión adecuada, lo que compromete la suficiencia de los beneficios a futuro.

A estas presiones demográficas se suma la elevada informalidad laboral, que limita la capacidad recaudatoria del sistema y fragmenta los mecanismos de protección social, una parte relevante de la fuerza laboral transita entre empleos formales e informales sin continuidad en sus aportaciones, lo que deriva en menores saldos acumulados y en un número creciente de personas que solo accederá a pensiones mínimas garantizadas o apoyos asistenciales (Alanis & Soto, 2020), esta dinámica afecta de manera directa la sostenibilidad, pues incrementa la demanda futura de recursos fiscales para cubrir las brechas contributivas generadas durante la vida laboral.

La coexistencia de modelos distintos, como el de reparto, transición y cuentas individuales, profundiza las tensiones, ya que cada esquema enfrenta desafíos propios, los sistemas de beneficio definido mantienen pasivos implícitos elevados y requieren crecientes transferencias públicas, mientras los regímenes transitorios aún arrastran obligaciones que presionan los presupuestos estatales y federales, las cuentas individuales, aunque más sostenibles en teoría, muestran retornos insuficientes para garantizar tasas de reemplazo altas debido a trayectorias laborales inestables y aportaciones históricamente bajas (Ramírez, 2019b).

Además, la heterogeneidad institucional entre los distintos órdenes de gobierno y entre sectores públicos y paraestatales dificulta la coordinación y genera desigualdades en las reglas de acceso, requisitos de retiro y parámetros de cálculo, muchos regímenes conservan beneficios onerosos sin reservas financieras adecuadas, lo que obliga a transferencias crecientes que compiten con otras prioridades presupuestarias, esta fragmentación complica la consolidación de una visión sistémica e impide aprovechar economías de escala en administración y supervisión.

Al observar la región latinoamericana, se aprecia que estas tensiones no son exclusivas de México, países con estructuras similares también enfrentan problemas de financiamiento derivados del envejecimiento, del predominio del trabajo informal y de reformar tardíamente los sistemas de reparto, sin embargo, el caso mexicano destaca por la magnitud de la informalidad y por la persistencia de regímenes especiales con costos fiscales difíciles de contener, esta comparación evidencia que las presiones obedecen a tendencias globales (Herrera & Velazquez, 2021), Pero también a decisiones domésticas que postergaron ajustes paramétricos durante décadas.

El rezago en dichas reformas explica parte de la insuficiencia de las tasas de reemplazo actuales, pues durante muchos años las aportaciones obligatorias se mantuvieron en niveles bajos y los incentivos para la continuidad contributiva fueron limitados, mientras tanto, los esquemas de beneficio definido activos continúan absorbiendo una proporción creciente del gasto público, lo que resta espacio a inversiones y servicios esenciales, la combinación de aportaciones insuficientes y pasivos heredados genera un desequilibrio difícil de revertir sin ajustes integrales y de largo plazo.

Las cifras más recientes de organismos nacionales e internacionales reflejan la dimensión del reto al mostrar un aumento sostenido del gasto en pensiones como porcentaje del PIB y una expectativa de vida que continúa al alza, la presión sobre las finanzas públicas se intensifica conforme más trabajadores del sector público alcanzan la edad de retiro bajo regímenes anteriores a la reforma, mientras el mercado laboral sigue fragmentado y con baja productividad, estos elementos describen un escenario donde los costos fiscales avanzan más rápido que la capacidad contributiva del país (Millán, 2021).

Ante este contexto, la sostenibilidad del sistema se presenta como un desafío transversal que involucra simultáneamente variables actuariales, económicas, demográficas e institucionales, la interacción entre envejecimiento acelerado, estructura laboral precaria, diseño normativo heterogéneo y presión fiscal acumulada conforma un conjunto de tensiones que requiere soluciones coordinadas (Ferranti et al., 2002), entender esta complejidad es esencial para orientar las reformas posteriores y para evaluar la viabilidad de un sistema que aspira a ofrecer protección adecuada sin comprometer la estabilidad financiera del Estado.

1.2. Por qué la sostenibilidad es hoy un asunto crítico para el país

Convertir la sostenibilidad del sistema de pensiones en un eje estratégico de desarrollo nacional obedece a que ya no se trata solo de un tema sectorial, sino de la forma en que el país organiza su contrato social y su modelo de crecimiento, las decisiones sobre quién aporta, cuánto se acumula y qué nivel de protección se garantiza en la vejez inciden en la cohesión social, en la estabilidad macroeconómica y en la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas (IMSS, 2016),un sistema tensionado limita márgenes de maniobra futuros y condiciona cualquier agenda de transformación.

El gasto en pensiones muestra una tendencia ascendente que, de mantenerse, absorbe una fracción cada vez mayor del presupuesto público y reduce el espacio disponible para inversión productiva, al destinar recursos crecientes a cubrir compromisos heredados, se aplazan proyectos de infraestructura, programas de desarrollo regional y políticas de innovación que elevan la competitividad, además, se restringe la posibilidad de ampliar la cobertura y calidad de la salud y la educación, generando un círculo vicioso donde la falta de inversión social termina debilitando la base contributiva que sostiene al propio sistema (Bertranou, 1995).

Si no se garantizan pensiones suficientes para millones de trabajadores, el envejecimiento se asocia con un aumento de la pobreza en la vejez y con mayores brechas de desigualdad, una generación que llega al retiro con ahorros insuficientes depende en mayor medida de transferencias familiares o de apoyos públicos focalizados (Lanzagorta, 2025), lo que recarga tareas de cuidado sobre los hogares y tensiona los programas asistenciales, a largo plazo, el descontento frente a expectativas incumplidas puede traducirse en conflictos distributivos, deslegitimación institucional y presiones para adoptar soluciones de corto plazo que agravan los desequilibrios existentes.

También resulta crítico considerar que el diseño del sistema influye en la forma en que las personas participan en el mercado laboral, estructuras contributivas rígidas, reglas poco claras o beneficios percibidos como lejanos reducen los incentivos para permanecer en la formalidad y para declarar ingresos reales, en cambio, parámetros transparentes, trayectorias previsibles de aportación y reglas estables sobre edad de retiro y cálculo de beneficios pueden inducir carreras laborales más largas y formales, así, la sostenibilidad no solo depende del mercado de trabajo, también lo moldea y puede apoyar su modernización.

A nivel productivo, un sistema de pensiones bien calibrado favorece la formación de ahorro de largo plazo y el desarrollo de mercados de capitales profundos y diversificados, cuando los fondos administrados invierten con horizontes extensos, se facilita el financiamiento de proyectos de infraestructura, vivienda, energía y transición tecnológica que requieren montos elevados y plazos prolongados, si, por el contrario, la ciudadanía percibe el sistema como frágil o expuesto a cambios discrecionales (Bonilla, 2025), la desconfianza reduce el ahorro voluntario, encarece el financiamiento y frena la capacidad de la economía para sostener tasas de crecimiento más altas y estables.

Desde la perspectiva fiscal, la sostenibilidad de las pensiones se vincula directamente con la credibilidad del Estado y con la calidad de su política tributaria, un esquema predecible de obligaciones y fuentes de financiamiento permite planear a mediano y largo plazo, mientras que un sistema opaco, fragmentado o sujeto a decisiones coyunturales alimenta la percepción de riesgo, en ese contexto, la disposición a contribuir mediante impuestos y cuotas puede disminuir, se fortalece la búsqueda de tratamientos preferenciales y se multiplican presiones corporativas que erosionan la base recaudatoria necesaria para sostener el propio sistema pensionario.

Por último, la sostenibilidad de las pensiones constituye también un asunto social y político de primera magnitud, porque sintetiza la relación entre generaciones y el grado de confianza en las instituciones, no basta con equilibrar flujos financieros, se requiere asegurar que las reglas sean percibidas como justas, que las trayectorias de aportación y beneficio guarden cierta proporcionalidad y que los cambios se construyan con legitimidad democrática, solo así puede mantenerse un pacto intergeneracional en el que quienes hoy trabajan confían en que el sistema les ofrecerá protección futura sin comprometer el bienestar de quienes vienen detrás (Mesa, 2024).

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

2.1. El tránsito del esquema de reparto a las cuentas individuales

La reforma de 1997 se impulsa en un contexto donde el esquema de reparto administrado por el IMSS muestra signos claros de agotamiento, la combinación de menor fecundidad, aumento de la esperanza de vida y cambios en la estructura productiva reduce la relación cotizante a pensionado hasta niveles que vuelven inviable la continuidad del modelo de beneficio definido, el sistema ya no logra financiar con aportaciones corrientes las obligaciones adquiridas y requiere transferencias fiscales crecientes, lo que evidencia un desgaste estructural que demanda una transformación profunda para evitar colapsos financieros a mediano plazo (Ramírez, 2019a).

A esta presión demográfica se suma el deterioro de la base salarial y la informalidad creciente, factores que limitan los ingresos del IMSS y profundizan el déficit actuarial, las brechas entre lo recaudado y lo comprometido aumentan de forma sostenida, mientras los cambios paramétricos previos resultan insuficientes para corregir la tendencia, en este escenario, el país adopta la idea de sustituir el reparto por un esquema de capitalización individual, siguiendo una corriente internacional que busca trasladar el financiamiento hacia cuentas personalizadas y transparentes, donde cada trabajador acumula recursos propios para su retiro.

En esa lógica, la reforma establece la creación de cuentas individuales administradas por AFORE, bajo un esquema tripartito de aportaciones integrado por trabajadores, empleadores y Estado, la separación entre ahorro obligatorio, aportación gubernamental y contribución patronal permite clarificar la propiedad de los recursos y generar incentivos para incrementar la densidad de cotización, al mismo tiempo, se consolida el Sistema de Ahorro para el Retiro (Centeno & Flores,

2017), que articula los mecanismos de administración, inversión y supervisión, y se transita hacia una pensión calculada a partir del saldo acumulado y el rendimiento generado durante la vida laboral.

No obstante, la reforma también plantea desafíos significativos que se evidencian con el paso del tiempo, en las primeras etapas, las comisiones cobran un peso considerable en la acumulación, lo que reduce el ahorro final disponible para los trabajadores, además, la transición expone la necesidad de fortalecer la educación previsional, ya que buena parte de la población desconoce el funcionamiento del sistema, sus derechos y las condiciones necesarias para alcanzar una pensión suficiente, esta falta de comprensión dificulta la toma de decisiones informadas y limita la participación activa en el propio proceso de ahorro.

Con más de dos décadas de operación, el modelo muestra avances relevantes en materia de transparencia, supervisión financiera y profesionalización del manejo de inversiones, la competencia regulada reduce gradualmente las comisiones y mejora los portafolios, lo que contribuye a rendimientos positivos de largo plazo, sin embargo, también se hacen visibles resultados heterogéneos vinculados con carreras laborales intermitentes y aportaciones históricamente bajas, que derivan en tasas de reemplazo menores a las esperadas, esta mezcla de logros y limitaciones evidencia que el tránsito de 1997 corrige problemas estructurales, pero requiere ajustes continuos para garantizar la suficiencia y estabilidad del sistema a futuro (Villagómez, 2014).

2.2. La reforma del ISSSTE del 2007 y su impacto estructural

La reforma del ISSSTE en 2007 surge en un contexto donde las obligaciones de pensiones del sector público federal alcanzan niveles difíciles de sostener, el régimen de beneficio definido acumulaba pasivos actuariales elevados debido al envejecimiento de la plantilla gubernamental, a reglas generosas en edades y años de servicio, y a un ritmo creciente de jubilaciones, frente a este panorama, se adopta un modelo mixto que combina cuentas individuales con elementos de transición, buscando ordenar el financiamiento y contener la presión fiscal sin afectar abruptamente los derechos adquiridos de los trabajadores en activo (Feldstein, 1998).

El nuevo diseño incorpora cuentas individuales administradas por PENSIONISSSTE, lo que permite registrar con claridad la propiedad de los recursos y establecer aportaciones obligatorias que se capitalizan a lo largo de la vida laboral, a este esquema se suman los bonos de reconocimiento, instrumentos que registran los derechos acumulados bajo el régimen anterior y que facilitan el tránsito hacia el nuevo sistema sin desconocer la antigüedad previa, al mismo tiempo, se otorga a los trabajadores la posibilidad de permanecer en el régimen tradicional, lo cual genera una coexistencia de sistemas que busca equilibrar sostenibilidad y protección de derechos.

Con esta arquitectura institucional, la reforma persigue reducir la carga fiscal asociada a las pensiones del sector público, la creación de cuentas individuales permite trasladar parte del financiamiento hacia aportaciones efectivas y disminuye la dependencia de transferencias presupuestarias para cubrir obligaciones crecientes, además, se introduce una estructura más transparente de administración, con reglas claras para la inversión de los recursos y para la supervisión del desempeño financiero de PENSIONISSSTE (González, 2023), lo que contribuye a fortalecer la confianza en la gestión previsional del Estado.

No obstante, la coexistencia de ambos regímenes genera efectos diferenciados que influyen en la equidad intergeneracional y en la sostenibilidad de largo plazo, mientras el sistema de cuentas individuales avanza hacia una lógica autosustentable basada en la acumulación de aportaciones, el régimen anterior continúa requiriendo subsidios significativos para cubrir beneficios definidos,

especialmente en un contexto donde la población trabajadora envejece y donde los salarios reales no crecen al ritmo necesario para mejorar la base contributiva, esta dualidad mantiene presiones sobre el gasto público incluso después de la reforma.

A pesar de estas tensiones, la reforma logra impulsar un proceso de modernización en la administración de las pensiones federales, la introducción de mecanismos de capitalización individual permite una mayor trazabilidad de los recursos y favorece la adopción de prácticas financieras más profesionalizadas, evaluaciones realizadas en los años siguientes señalan avances en transparencia, eficiencia y gobernanza, particularmente en la gestión de las inversiones y en la claridad de la información proporcionada a los trabajadores, sin embargo, también subrayan la necesidad de continuar afinando parámetros para acotar los compromisos del régimen antiguo y consolidar una transición plenamente sostenible (Ordóñez & Ramírez, 2018).

En conjunto, la reforma del ISSSTE representa un paso decisivo en la reorganización del sistema pensionario mexicano, ya que corrige desequilibrios estructurales acumulados y promueve una mayor responsabilidad financiera en el sector público, al mismo tiempo, evidencia los desafíos que implica operar esquemas coexistentes con reglas distintas y cargas fiscales desiguales, su impacto estructural reside precisamente en abrir la puerta a una administración más ordenada, pero también en mostrar que la sostenibilidad requiere ajustes continuos y una visión que abarque tanto la protección social como la estabilidad presupuestaria del Estado (Jaime et al., 2022).

2.3. Reformas recientes: principios, cambios y nuevas tensiones

Las reformas al sistema de pensiones aprobadas entre 2020 y 2025 buscan corregir desequilibrios acumulados en el modelo de cuentas individuales, pero al mismo tiempo abren un nuevo ciclo de debate técnico y político, la modificación de 2020 a la Ley del Seguro Social y a la normativa del ahorro para el retiro reduce los requisitos de semanas cotizadas, incrementa de manera gradual las aportaciones obligatorias y redefine el marco de comisiones de las administradoras (López & Venegas, 2011), estas decisiones se presentan como una respuesta a la evidencia de tasas de reemplazo bajas y a la necesidad de hacer políticamente viable el sistema para las generaciones que comienzan a jubilarse.

En el plano paramétrico, la reforma disminuye el umbral de semanas de cotización necesarias para acceder a una pensión contributiva, que pasa de mil doscientas cincuenta a mil, mediante un periodo de transición que inicia en setecientas cincuenta semanas y se eleva paulatinamente hasta 2031, al mismo tiempo, se incrementa la tasa total de contribución de 6.5% a 15% del salario base, sobre todo a través de una mayor aportación patronal, mientras la cuota del trabajador se mantiene prácticamente constante y la contribución del Estado se reorienta hacia quienes perciben menores ingresos formales.

En paralelo, se establece un tope regulatorio a las comisiones cobradas por las administradoras de fondos, calculado con base en un promedio internacional de sistemas de contribución definida, lo que ha llevado las comisiones de niveles cercanos a 0.9 por ciento a rangos alrededor de 0.55% al 0.57% en pocos años, con ello se persigue que una mayor proporción del rendimiento permanezca en las cuentas de los trabajadores y se reduzca la erosión de los saldos acumulados, la combinación de más aportaciones y menores comisiones pretende elevar las tasas de reemplazo esperadas y acercarlas a estándares internacionales, aunque los resultados efectivos dependen todavía de la densidad de cotización y de la trayectoria salarial de cada persona (López & Venegas, 2011).

Los primeros análisis disponibles señalan que estas medidas pueden traducirse en pensiones contributivas más altas para quienes mantengan carreras laborales relativamente estables, especialmente en el sector formal urbano, sin embargo, también advierten que la reforma por sí sola no corrige la baja cobertura ni resuelve las trayectorias intermitentes ligadas a la informalidad, de este modo, se genera una dualidad, para una parte de la fuerza de trabajo se observan mejoras graduales en los montos de retiro, mientras otro segmento amplio continúa dependiendo de pensiones garantizadas mínimas o de programas no contributivos financiados totalmente con recursos presupuestarios, cuyos costos crecen con rapidez conforme avanza el envejecimiento poblacional.

El ciclo de cambios se profundiza con la creación, en 2024, de un fondo público orientado a complementar las pensiones de quienes cotizan en los principales institutos de seguridad social y perciben salarios bajos o medios, este mecanismo busca que una fracción importante de trabajadores pueda acercarse a una pensión equivalente a su último salario, hasta un límite fijado alrededor del ingreso promedio de los cotizantes, mediante recursos adicionales provenientes de cuentas inactivas, activos públicos y otras fuentes fiscales, la iniciativa pretende corregir deficiencias de suficiencia observadas en los primeros jubilados del sistema de cuentas individuales, aunque incrementa la complejidad del entramado institucional pensionario (Villalobos, 2025).

Alrededor de este nuevo fondo se despliega un debate intenso sobre su diseño, alcances y fuentes de financiamiento, diversas voces advierten que utilizar recursos de cuentas no reclamadas o de otros activos públicos puede interpretarse como una forma encubierta de socializar riesgos sin fortalecer de raíz la base contributiva y, en casos extremos, como una afectación a derechos de propiedad, otras posiciones subrayan que, sin un complemento solidario de este tipo, las pensiones de los trabajadores de menores ingresos seguirían siendo insuficientes para evitar un aumento de la pobreza en la vejez (BBVA Research, 2007), la discusión revela tensiones entre la búsqueda de mayor generosidad en los beneficios y la necesidad de preservar la disciplina fiscal a largo plazo.

Entre 2024 y 2025 también se discuten iniciativas adicionales, como esquemas de portabilidad reforzada entre regímenes, propuestas de modelos híbridos y planteamientos que sugieren un retorno parcial a fórmulas cercanas al reparto para ciertos grupos del sector público (Bonilla, 2025), estas ideas reflejan la insatisfacción social con los niveles de pensión proyectados, pero también generan incertidumbre regulatoria, pues introducen la percepción de que las reglas del juego pueden modificarse con frecuencia, esa sensación puede afectar decisiones de ahorro, inversión y formalización laboral, al elevar la duda sobre la estabilidad futura de los derechos acumulados y de los compromisos explícitos e implícitos del Estado.

En términos de efectos esperados, las reformas recientes apuntan a una mayor suficiencia para parte de la población y a una mejora moderada de las tasas de reemplazo promedio, a costa de un compromiso fiscal más exigente y de una arquitectura institucional más compleja, el aumento de contribuciones y la creación de mecanismos complementarios mejoran la perspectiva de quienes logran acumular trayectorias formales más largas, pero dejan sin resolver el problema de quienes permanecen gran parte de su vida en la informalidad (OECD, 2006), así, la sostenibilidad continúa dependiendo de un equilibrio delicado entre aportaciones, crecimiento económico, productividad y expansión de la base contributiva.

El debate técnico y político que rodea estas transformaciones muestra que aún no se alcanza un consenso sólido sobre el modelo de largo plazo para las pensiones en México, mientras algunos actores defienden la profundización del esquema de cuentas individuales con mejoras paramétricas graduales, otros impulsan una mayor presencia del componente solidario financiado con impuestos generales o incluso la reintroducción de rasgos propios de los sistemas de reparto para ciertos colectivos

estratégicos, en cualquier caso, las reformas de 2020 a 2025, aunque significativas, no eliminan las tensiones estructurales descritas en los apartados previos y más bien inauguran una nueva etapa en la que la estabilidad del sistema depende de acuerdos duraderos y de evitar cambios improvisados que erosionen su legitimidad (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023).

3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA BAJO PRESIÓN DEL PRESENTE Y AL FUTURO

3.1. Demografía, informalidad y longevidad del sistema de pensiones

La dinámica demográfica mexicana modifica de raíz el equilibrio de los sistemas de pensiones, en pocas décadas, el país pasa de ser una sociedad predominantemente joven a una donde los adultos mayores crecen con rapidez, la fecundidad desciende de manera sostenida, mientras la esperanza de vida aumenta en más de treinta años desde mediados del siglo XX, lo que prolonga el tiempo durante el cual se pagan pensiones, las proyecciones indican que hacia 2050 el número de personas mayores en relación con la población en edad de trabajar prácticamente se triplica, elevando de forma notable la carga demográfica sobre los esquemas de retiro.

Este cambio se refleja en la relación de dependencia y en la razón de apoyo entre población ocupada y personas mayores, en los años noventa, existían más de doce personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, para la actualidad, la proporción cae a menos de nueve y las estimaciones anticipan valores cercanos a cuatro trabajadores por persona mayor hacia 2050, ello implica que cada generación activa debe sostener, directa o indirectamente, a un número creciente de jubilados, lo que presiona por igual a los regímenes de reparto, a los sistemas de beneficio definido cerrados y a las cuentas individuales que enfrentan riesgos de longevidad (Villagomez & Hernández, 2010).

A medida que se acelera el envejecimiento, la duración promedio de la etapa de retiro se amplía y la probabilidad de sobrevivir muchos años después de la jubilación aumenta, esto obliga a revisar supuestos actuariales sobre edad de retiro, tablas de mortalidad y tasas de contribución, pues las reservas acumuladas deben financiar pensiones durante periodos más largos, si no se ajustan parámetros, se generan pasivos crecientes para el Estado y se corre el riesgo de que los saldos en cuentas individuales se agoten prematuramente, obligando a complementar ingresos con recursos fiscales o con redes familiares cada vez más reducidas.

La otra cara del problema se encuentra en el mercado laboral, donde la informalidad mantiene fuera de la seguridad social a una parte mayoritaria de la fuerza de trabajo, datos recientes muestran que alrededor de la mitad, e incluso algo más, de las personas ocupadas se desempeña en empleos sin afiliación obligatoria ni aportaciones regulares al sistema pensionario, esta realidad provoca densidades de cotización bajas, trayectorias laborales fragmentadas y una brecha de cobertura que condena a millones de trabajadores a llegar a la vejez sin los requisitos mínimos para acceder a una pensión contributiva suficiente.

Como consecuencia, la sostenibilidad del sistema ya no depende solo de ecuaciones actuariales, sino del funcionamiento efectivo del mercado laboral y de su capacidad para integrar a más personas a la formalidad, la alta informalidad erosiona la legitimidad del sistema, pues amplios segmentos perciben que aportan poco o nada y que, aun así, deberán financiar mediante impuestos crecientes las pensiones de quienes sí cotizaron, para evitar una brecha social más profunda, el Estado se ve obligado a expandir pensiones no contributivas y programas asistenciales, cuyo financiamiento recae íntegramente sobre el presupuesto y añade presión a la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

En síntesis, la conjunción de envejecimiento acelerado, incremento de la longevidad y persistencia de altos niveles de informalidad configura un entorno especialmente desafiante para el sistema de pensiones, la relación de dependencia se deteriora mientras la base contributiva permanece estrecha y fragmentada, de modo que cada peso de pensión exige mayor productividad, mejores salarios y una expansión sostenida de la formalidad para resultar viable, la viabilidad futura del sistema pensionario mexicano se juega, por tanto, tanto en los parámetros técnicos como en la capacidad de transformar las condiciones del empleo y la protección social en el país (Villagomez & Hernández, 2010).

3.2. La carga fiscal creciente del sistema pensionario

El gasto público en pensiones se convierte en una de las presiones fiscales más determinantes para México, debido a la magnitud de los compromisos heredados de los regímenes de beneficio definido, instituciones como el IMSS en su componente solidario, el ISSSTE en su esquema antiguo, los sistemas de retiro estatales y municipales, así como universidades públicas, Pemex y CFE, concentran obligaciones que crecen año con año, en conjunto, estos compromisos absorben alrededor del 4 % del PIB y representan uno de los rubros más dinámicos del presupuesto federal, con incrementos superiores a los observados en salud, educación o infraestructura durante las últimas dos décadas.

El ritmo de crecimiento del gasto se explica por la acumulación de derechos adquiridos, el aumento de la esperanza de vida y el agotamiento del bono demográfico, incluso con las reformas implementadas, el gasto en pensiones continuará en ascenso durante varios años, pues los efectos de transición tardan en manifestarse y la generación que se jubila pertenece a cohortes numerosas formadas durante el periodo de mayor crecimiento poblacional, de esta manera, los compromisos del régimen antiguo seguirán presionando las finanzas públicas aun cuando nuevas cohortes ingresen bajo esquemas de cuentas individuales más sostenibles.

El impacto fiscal se amplifica además porque muchos regímenes subnacionales y organismos públicos no constituyeron reservas suficientes para financiar sus obligaciones futuras, lo que obliga al Estado a cubrir déficits crecientes con recursos presupuestarios, estos pagos desplazan gasto productivo y reducen el margen fiscal disponible para enfrentar otros retos estructurales, como infraestructura, innovación tecnológica, desarrollo regional o atención a la salud, la rigidez del gasto en pensiones limita la capacidad del gobierno para responder a ciclos económicos adversos y condiciona la estabilidad macroeconómica (Ordóñez & Ramírez, 2018).

Frente a esta realidad, la política pública se enfrenta a un dilema complejo, equilibrar la sostenibilidad financiera del sistema sin vulnerar derechos adquiridos ni provocar tensiones sociales, ajustar la arquitectura pensionaria implica considerar medidas que otros países han aplicado, como aumentos graduales en edades de retiro, ampliación del periodo de cálculo, modificación de reglas de indexación o establecimiento de límites explícitos a los beneficios definidos, al mismo tiempo, resulta indispensable contar con reglas fiscales claras que impidan el crecimiento descontrolado del gasto y obliguen a una planificación prudente de largo plazo.

Sin embargo, estas alternativas deben diseñarse con sensibilidad social, pues cualquier cambio puede afectar a generaciones que construyeron su proyecto de vida bajo reglas previsibles, la búsqueda de equilibrio requiere mecanismos de transición que otorguen certidumbre, protejan derechos y mantengan la cohesión social, un sistema percibido como injusto o inestable puede generar resistencias que obstaculizan las reformas necesarias y debilitan la legitimidad institucional,

por ello, construir consensos políticos amplios se vuelve indispensable para sostener modificaciones paramétricas y estructurales.

La creciente carga fiscal del sistema pensionario se consolida, así como uno de los factores que vuelven urgente una reforma integral, las presiones presupuestarias seguirán intensificándose conforme aumenta la población jubilada y disminuye la base contributiva, por lo que posponer ajustes incrementaría los costos futuros y limitaría la capacidad del Estado para financiar otras prioridades nacionales (Jaime et al., 2022), garantizar la sostenibilidad requiere atender con seriedad la dimensión fiscal del problema y reconocer que la viabilidad del sistema de pensiones es inseparable de la estabilidad financiera del país.

3.3. Tasas de reemplazo, suficiencia y riesgos actuariales

Las tasas de reemplazo en México se mantienen entre las más bajas de los países industrializados debido a una combinación de factores estructurales que limitan el ahorro acumulado al final de la vida laboral, aunque la reforma de 2020 incrementa las aportaciones obligatorias y reduce comisiones, la densidad de cotización sigue siendo insuficiente para sostener pensiones elevadas, muchos trabajadores cotizan solo de manera intermitente, lo que reduce el periodo efectivo de acumulación y dificulta que los rendimientos financieros compensen los lapsos sin aportaciones, la interacción entre aportaciones históricamente bajas y carreras laborales inestables explica una parte importante de la baja suficiencia observada.

A lo anterior se añade el impacto de las comisiones, que durante los primeros años del sistema absorbieron una proporción considerable del rendimiento potencial, aunque hoy se encuentran en niveles más competitivos, el efecto acumulado de comisiones pasadas continúa reflejándose en los saldos de quienes iniciaron su ahorro en los primeros años del sistema, además, la estructura salarial del país, marcada por ingresos reducidos y alta rotación, limita la capacidad contributiva y reduce el saldo final disponible para financiar una renta vitalicia o un retiro programado estable, estos elementos, sumados, explican por qué aun con reformas recientes las tasas de reemplazo proyectadas continúan siendo modestas.

Otro factor decisivo es el conjunto de límites estructurales que enfrenta el sistema, la mayoría de los trabajadores percibe salarios que no permiten elevar significativamente las aportaciones voluntarias, y la falta de educación previsional reduce el uso de mecanismos de ahorro complementario, asimismo, los periodos prolongados de informalidad y la transición frecuente entre empleos formales e informales fragmentan las cotizaciones y dificultan alcanzar las semanas requeridas para acceder a una pensión contributiva, así, incluso quienes permanecen en la formalidad enfrentan obstáculos para lograr una pensión suficiente frente al costo de vida creciente.

La suficiencia también se ve condicionada por riesgos actuariales que influyen tanto en la acumulación como en el valor final de la pensión, el riesgo de longevidad se intensifica en un contexto donde la población vive más años y, por tanto, requiere financiar periodos de retiro más prolongados, a esto se suma la volatilidad financiera, que puede afectar los rendimientos de las inversiones en horizontes de corto y mediano plazo, alterando el ritmo de crecimiento de las cuentas individuales, la inflación, por su parte, erosiona el poder adquisitivo de la pensión acumulada y exige mecanismos de protección que no siempre resultan suficientes.

Los ciclos económicos inciden de manera directa en la estabilidad del sistema, pues el desempleo reduce la continuidad de las aportaciones y aumenta la probabilidad de retiros parciales por desempleo, lo que disminuye aún más el saldo final, en periodos de crisis, las tasas de inversión

pueden caer y los ingresos laborales se debilitan, afectando tanto a trabajadores activos como a quienes están próximos al retiro, de esta forma, los riesgos económicos y financieros interactúan con los riesgos demográficos (Lanzagorta, 2025), generando un escenario donde alcanzar una pensión adecuada se vuelve cada vez más complejo sin ajustes institucionales adicionales.

La mejora de las tasas de reemplazo y la suficiencia pensionaria requiere actuar simultáneamente sobre varios frentes, es necesario fortalecer los incentivos laborales para ampliar la formalidad, mejorar la continuidad de aportaciones y elevar la productividad que sustenta los salarios, también se vuelve indispensable impulsar la educación financiera para que los trabajadores comprendan el funcionamiento del sistema, tomen decisiones informadas y aprovechen los mecanismos de ahorro voluntario, en conjunto, estas acciones permiten reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos actuariales y avanzar hacia un sistema más robusto, capaz de ofrecer pensiones adecuadas sin comprometer la estabilidad financiera del país.

4. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SUS DESAFÍOS OPERATIVOS

4.1. El papel regulador del Estado

El Estado desempeña un papel decisivo en la conducción del sistema de pensiones, pues actúa como garante último de los derechos de los trabajadores y como regulador de los distintos componentes del entramado institucional, la Secretaría de Hacienda define la política general, establece lineamientos fiscales y evalúa la sostenibilidad del sistema en su conjunto, la CONSAR supervisa a las administradoras, vigila el cumplimiento de las reglas de inversión y resguarda la integridad de las cuentas individuales, a su vez, el IMSS y el ISSSTE administran los regímenes contributivos y coordinan la operación de los sistemas de retiro ligados al empleo formal, asegurando el registro, la recaudación y el pago de prestaciones.

En este ecosistema también participan otros organismos con responsabilidades específicas, las tesorerías estatales y municipales operan regímenes propios, mientras las instituciones públicas como Pemex, CFE y universidades federales administran esquemas que requieren vigilancia constante por su impacto fiscal, asimismo, las instancias encargadas del padrón social y del gasto público dirigen los programas no contributivos, lo que amplía el alcance del Estado hacia sectores sin capacidad de cotización, esta diversidad de funciones convierte a la regulación en una herramienta esencial para ordenar intereses, garantizar transparencia y promover competencia equilibrada entre las AFORE.

La regulación influye directamente en la calidad del servicio que reciben los trabajadores, pues define los límites de las comisiones, los criterios de inversión y los estándares de información que deben ofrecer las administradoras, al imponer reglas claras, el Estado fomenta una competencia centrada en rendimientos, eficiencia operativa y protección del ahorro de largo plazo (Alanis & Soto, 2020), de igual forma, los mecanismos de supervisión buscan prevenir prácticas que pongan en riesgo los recursos de los trabajadores y asegurar que los procesos de registro, traspaso y retiro se realicen bajo parámetros confiables y verificables, de esta forma la regulación cumple una función doble, ordenar el mercado y garantizar derechos.

Sin embargo, el sistema enfrenta desafíos que complican la labor regulatoria, la multiplicidad de actores exige una coordinación interinstitucional más profunda, capaz de unificar criterios y mejorar la interoperabilidad entre bases de datos, normas y procedimientos, a ello se suma la incertidumbre regulatoria derivada de propuestas de reforma frecuentes, que generan dudas sobre la estabilidad de las reglas y afectan la confianza de trabajadores y empleadores, las tensiones políticas también

inciden, pues cambios impulsados sin consenso técnico pueden introducir distorsiones que merman la credibilidad del sistema.

Frente a este escenario, resulta necesario fortalecer la capacidad técnica del Estado y consolidar una visión de largo plazo en materia de pensiones, el diseño regulatorio debe responder a objetivos estratégicos, sostenibilidad, transparencia, suficiencia y protección del ahorro, y no a coyunturas políticas, un Estado con instituciones sólidas, autonomía técnica y procesos claros brinda certidumbre a los participantes del sistema, favorece decisiones de ahorro informadas y reduce la percepción de riesgo, además, una regulación estable permite que las AFORE operen bajo horizontes de inversión amplios, indispensables para generar rendimientos consistentes.

En síntesis, el Estado se convierte en el eje articulador que permite que el sistema pensionario funcione con equilibrio y credibilidad, su papel como regulador fuerte pero estable, como supervisor exigente y como garante de derechos resulta fundamental para sostener la confianza ciudadana y asegurar que el ahorro de millones de trabajadores se administre con responsabilidad, fortalecer esta función institucional es requisito indispensable para construir un sistema de pensiones más justo, transparente y sostenible en el tiempo (Jaime et al., 2022).

4.2. Las AFORE y el SAR como ejes del sistema contributivo

Las administradoras de fondos para el retiro se consolidan como el eje operativo del sistema contributivo, al resguardar y gestionar el ahorro de largo plazo de decenas de millones de trabajadores, su desempeño financiero, la estructura de comisiones que aplican, la calidad de su gobierno corporativo y su capacidad para administrar riesgos influyen de manera directa en el monto final de las pensiones, el volumen de recursos bajo su gestión equivale a una fracción relevante del producto interno bruto, de modo que las decisiones de inversión de las AFORE trascienden el ámbito individual y se proyectan sobre la estabilidad financiera del país.

El Sistema de Ahorro para el Retiro se origina en 1992 como un mecanismo de cuentas vinculadas a la relación laboral y se fortalece con la reforma de 1997, cuando se generaliza el esquema de capitalización individual para los trabajadores del sector privado, a partir de entonces, las aportaciones tripartitas trabajador, empleador y Estado, se canalizan a cuentas personales administradas por las AFORE, que invierten los recursos a través de vehículos especializados, con la reforma del ISSSTE, el SAR se integra también al esquema de los servidores públicos federales, consolidándose como plataforma común para los principales regímenes contributivos del país.

El funcionamiento de las AFORE se apoya en estructuras de gobernanza que incluyen consejos de administración, comités de inversión y áreas de control interno encargadas de vigilar el cumplimiento de los límites regulatorios y las políticas de riesgo, la regulación define techos a las comisiones, criterios de diversificación y límites por tipo de activo, mientras las autoridades exigen estándares de revelación de información y mecanismos de defensa del usuario, la evolución regulatoria ha empujado una reducción gradual de las comisiones y una mayor profesionalización de la gestión, aunque persisten debates sobre el nivel adecuado de tarifas para financiar tecnología, análisis y talento especializado.

En términos financieros, las AFORE han contribuido a construir uno de los portafolios de inversión de largo plazo más importantes del país, sus recursos se destinan a instrumentos gubernamentales, deuda corporativa, acciones y vehículos estructurados que financian infraestructura, vivienda, energía y proyectos productivos diversos, esta presencia estable ha favorecido la profundidad del mercado de capitales y ha permitido cubrir parte de las necesidades de financiamiento interno sin

depender exclusivamente de capital externo, al mismo tiempo, la responsabilidad es elevada, pues una mala gestión o una toma de riesgos excesiva tendría efectos directos sobre el ahorro acumulado de los trabajadores (OECD, 2006).

No obstante, la operación de las AFORE enfrenta desafíos estructurales, la concentración del mercado en pocas administradoras genera dudas sobre el grado real de competencia y sobre los incentivos para innovar en servicios y estrategias de inversión, además, la pertenencia de las AFORE a grandes grupos financieros abre la posibilidad de conflictos de interés si no existen controles robustos para evitar que se privilegie la colocación de instrumentos vinculados al propio grupo, la presión social y política por reducir comisiones también puede tensionar el equilibrio entre costos, calidad del servicio y capacidad para gestionar portafolios cada vez más complejos.

A todo ello se suma una brecha persistente de educación previsional, muchos trabajadores desconocen la lógica del sistema, los criterios para elegir AFORE, la relevancia de la densidad de cotización y las implicaciones de retirar recursos antes del retiro, esta falta de información da lugar a decisiones inerciales y limita el potencial del sistema para mejorar la suficiencia de las pensiones, fortalecer la profesionalización de las administradoras, elevar los estándares de transparencia y articular programas de educación financiera masiva se vuelve indispensable para consolidar la confianza ciudadana y asegurar que el SAR cumpla su función de ofrecer pensiones más dignas y sostenibles (IMSS, 2016).

4.3. Gobernanza, competencia y transparencia del sistema

La gobernanza de los fondos para el retiro se vuelve un componente decisivo de la arquitectura pensionaria, porque de ella dependen la integridad de los recursos, la calidad de las decisiones de inversión y la protección de los derechos de los trabajadores, se requieren consejos de administración independientes, comités de inversión con perfiles técnicos sólidos y esquemas de control interno capaces de identificar y mitigar riesgos, la profesionalización del personal directivo y operativo, así como la existencia de códigos de conducta y políticas claras de gestión de conflictos de interés, resultan indispensables para sostener la credibilidad del sistema.

Sobre esta base se articula un marco normativo que regula la entrada, operación y salida de las administradoras, así como los límites dentro de los cuales pueden invertir y cobrar comisiones, la autoridad reguladora establece parámetros de diversificación, límites de exposición por tipo de activo, reglas para la valuación de portafolios y obligaciones estrictas de información, la supervisión permanente, el monitoreo de riesgos y la posibilidad de imponer sanciones buscan asegurar que las decisiones de inversión se tomen con criterios prudenciales, alineados al horizonte de largo plazo que caracteriza al ahorro para el retiro (Millán, 2021).

La transparencia se convierte en un eje transversal de este diseño, la regulación obliga a las administradoras a informar con claridad sobre comisiones, rendimientos, composición de portafolios y calidad del servicio, mediante estados de cuenta periódicos, comparadores públicos y reportes detallados, sin embargo, no basta con poner a disposición datos en bruto, es necesario que la información sea comprensible para trabajadores con distintos niveles educativos, de modo que puedan comparar opciones, comprender riesgos y evaluar si la estrategia de inversión se ajusta a su perfil, sin transparencia efectiva, la gobernanza se vuelve un ejercicio meramente formal.

Al mismo tiempo, la competencia entre las diferentes administradoras de fondos para el retiro, condiciona en gran medida los resultados para los ahorradores, en un mercado donde existe rivalidad real, las administradoras tienen incentivos para mejorar rendimientos netos, reducir comisiones,

invertir en tecnología y desarrollar productos y servicios que faciliten la gestión del ahorro, desde aplicaciones móviles hasta asesoría personalizada, la innovación en canales digitales, herramientas de simulación de pensiones y servicios de orientación previsional surge precisamente cuando las administradoras perciben que el trabajador puede premiar o castigar su desempeño mediante cambios de cuenta informados.

No obstante, la competencia enfrenta obstáculos que limitan su efectividad, la concentración del mercado en pocas administradoras, la baja movilidad de los trabajadores entre AFORES (Bonilla, 2025), la complejidad técnica de la información y los bajos niveles de educación financiera reducen la presión competitiva real, incluso con herramientas de comparación disponibles, muchos afiliados toman decisiones inerciales, guiadas por campañas comerciales o por trámites delegados a terceros, más que por una evaluación consciente de rendimientos y costos, esta situación debilita el vínculo entre gobernanza, desempeño y preferencia de los usuarios, y resta dinamismo al sistema.

En este contexto, uno de los retos urgentes consiste en simplificar los formatos de información, profundizar procesos de digitalización y fortalecer la educación previsional desde etapas tempranas de la vida laboral, una gobernanza robusta, complementada con reglas de competencia claras y mecanismos de transparencia efectivos, permite que el trabajador se convierta en un actor activo y no solo en un sujeto pasivo del sistema, de ese modo, la combinación de buena gobernanza y alta transparencia se consolida como condición necesaria para contar con un sistema de pensiones legítimo, sostenible y capaz de generar confianza duradera en la ciudadanía.

5. EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO

5.1. Pensiones y desigualdad: brechas de género, regiones y sectores

El sistema de pensiones mexicano no solo refleja las desigualdades existentes en el mercado de trabajo, también contribuye a consolidarlas en la vejez, las reglas se aplican, en apariencia, de manera neutra, pero lo hacen sobre trayectorias laborales profundamente desiguales entre hombres y mujeres, entre regiones dinámicas y territorios rezagados, entre sectores formales protegidos y espacios informales precarios, así, brechas que se originan en la distribución del empleo, los salarios y el trabajo no remunerado se traducen en diferencias marcadas de acceso, monto y tipo de pensión, reproduciendo patrones históricos de exclusión (Villagómez, 2014).

En materia de género, las mujeres enfrentan carreras laborales más fragmentadas, con entradas y salidas ligadas al cuidado de hijos, personas mayores o familiares enfermos, con frecuencia se insertan en empleos de tiempo parcial, con menor estabilidad y salarios más bajos, lo que se traduce en densidades de cotización reducidas y en saldos acumulados más pequeños en las cuentas individuales, además, suelen vivir más años que los hombres, de manera que deben financiar periodos de retiro más largos con ahorros menores, configurando una doble desventaja, menos aportaciones durante la vida activa y mayor duración esperada de la vejez.

Estas brechas se amplifican por la presencia masiva de mujeres en actividades informales y en el trabajo doméstico remunerado y no remunerado, muchas no alcanzan las semanas mínimas para una pensión contributiva, o bien solo acceden a pensiones de monto muy bajo, insuficientes para sostener un nivel de vida digno, en la práctica, esto implica una mayor dependencia de transferencias familiares o de programas no contributivos, así como una feminización de la pobreza en la vejez, sin medidas específicas de reconocimiento del cuidado y de promoción de la formalidad femenina, el sistema difícilmente corrige estas asimetrías.

Desde el punto de vista territorial, también se observan contrastes significativos, las grandes zonas urbanas e industriales concentran la mayor parte del empleo formal, con salarios relativamente más altos y mayor probabilidad de afiliación continua a los sistemas contributivos, en cambio, muchas regiones rurales y estados con menor dinamismo económico dependen del autoempleo agrícola, del comercio informal y de actividades de subsistencia, donde la afiliación a la seguridad social es excepcional, este patrón hace que el origen geográfico determine en buena medida la probabilidad de acumular derechos para una pensión contributiva (Villalobos, 2025).

Las diferencias sectoriales refuerzan estas disparidades, trabajadores asalariados en empresas medianas y grandes del sector formal cuentan con registros sistemáticos, aportaciones regulares y mayor acceso a información previsional, en contraste, millones de personas en micronegocios, trabajos por cuenta propia y servicios personales operan sin contrato ni aportaciones obligatorias, incluso cuando generan ingresos comparables, aunque se han creado figuras para incorporar a personas trabajadoras del hogar y a ciertos independientes, la cobertura efectiva sigue siendo baja y la continuidad de las contribuciones, muy frágil, la línea que separa sectores protegidos y desprotegidos se traslada directamente al terreno pensionario.

Como resultado, la suficiencia de las pensiones, la probabilidad de acceder a una prestación contributiva y el grado de dependencia de programas no contributivos se distribuyen de forma desigual entre género, territorio y sector, mujeres, habitantes de regiones rurales o rezagadas, trabajadores informales y autónomos tienen más posibilidades de envejecer con ingresos limitados y depender de pensiones sociales básicas, un sistema que aspire a la equidad requiere políticas que actúen sobre las causas estructurales de estas brechas. formalización del empleo, reconocimiento del trabajo de cuidados, estrategias territoriales de desarrollo y mecanismos flexibles de cotización para quienes hoy quedan fuera del marco contributivo.

De ahí la urgencia de incorporar de manera explícita la perspectiva de género y el enfoque territorial en las reformas futuras, no basta con ajustar parámetros generales si se mantiene intacta la arquitectura de desigualdades sobre la que opera el sistema, se vuelve necesario diseñar incentivos y subsidios focalizados, créditos de cotización vinculados al cuidado, esquemas de aportación adaptados a ingresos variables y estrategias regionales para ampliar la base contributiva, solo así el sistema de pensiones puede dejar de ser un mecanismo que amplifica desigualdades y convertirse en un instrumento efectivo de cohesión social y justicia intergeneracional (Villagomez & Hernández, 2010).

5.2. Efectos sobre el mercado laboral: incentivos y distorsiones

La forma en que se diseñan las pensiones influye de manera directa en cómo se organiza el mercado de trabajo, las tasas de aportación, los requisitos de semanas de cotización y las reglas para acceder a una pensión generan señales que los trabajadores y los empleadores interpretan al decidir si permanecer en la formalidad, cambiar de empleo o retirarse, cuando la relación entre esfuerzo contributivo y beneficio esperado resulta poco clara o poco atractiva, la percepción de "impuesto" sobre el trabajo formal aumenta y se refuerza la tentación de optar por esquemas informales o por registrar salarios inferiores a los realmente percibidos.

Las aportaciones obligatorias constituyen un costo laboral adicional que, si no se acompaña de productividad y de expectativas creíbles de protección en la vejez, puede desalentar la contratación formal, sobre todo en empresas pequeñas y medianas, en contextos de baja capacidad recaudatoria y débil fiscalización, algunos empleadores pueden optar por evitar el registro ante la seguridad social o por simular esquemas de subcontratación para reducir cuotas, al mismo tiempo, los trabajadores,

al no percibir de inmediato el beneficio futuro, pueden valorar más el ingreso disponible en el corto plazo que el ahorro previsional (López & Venegas, 2011), lo que reduce su disposición a sostener trayectorias contributivas largas y continuas.

Las reglas sobre semanas de cotización y edad de retiro también moldean decisiones concretas, umbrales rígidos generan comportamientos estratégicos, quienes están cerca de completar los requisitos pueden postergar la salida del mercado laboral para asegurar el acceso a una pensión, mientras quienes se perciben muy lejos de alcanzar las semanas mínimas pueden desincentivarse y abandonar la formalidad, los esquemas de pensión garantizada actúan como red de protección, pero si el beneficio mínimo se percibe como alcanzable con esfuerzos contributivos limitados, puede reducirse el incentivo a cotizar durante largos periodos o con salarios plenamente declarados.

Las normas de retiro anticipado o las posibilidades de compatibilizar pensión y empleo también producen efectos ambiguos, promover retiros tempranos en sectores donde la experiencia es valiosa puede implicar pérdida de capital humano y afectaciones a la productividad, mientras que obligar a permanecer demasiado tiempo en el empleo sin condiciones adecuadas puede desalentar la contratación de trabajadores jóvenes, de igual modo, la falta de reglas claras para el trabajo posterior a la jubilación fomenta salidas del sector formal hacia ocupaciones informales, en lugar de facilitar transiciones graduales que aprovechen la experiencia acumulada sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema.

La coexistencia de regímenes con beneficios muy distintos genera a su vez distorsiones en la movilidad laboral, empleos vinculados a esquemas más generosos de beneficio definido pueden volverse "plazas cerradas" que retienen trabajadores más allá del punto óptimo de productividad, simplemente para no perder derechos adquiridos, en cambio, quienes transitan entre sectores con menor protección o entre esquemas contributivos y no contributivos enfrentan dificultades para consolidar carreras previsionales completas, la falta de portabilidad plena y de reglas homogéneas debilita la movilidad eficiente y puede frenar reasignaciones de mano de obra que serían deseables desde el punto de vista productivo (González, 2023).

En los últimos años se intensifica la discusión sobre cómo alinear mejor los incentivos laborales con la sostenibilidad del sistema pensionario, se plantea simplificar los mecanismos de incorporación de trabajadores independientes, reducir costos de entrada a la formalidad, reconocer cotizaciones en ocupaciones de cuidados y fortalecer la portabilidad entre regímenes para que cambiar de empleo no implique perder derechos, también se analizan fórmulas de ahorro complementario con estímulos fiscales moderados y diseños de pensión garantizada que premien de forma más clara trayectorias contributivas largas, reforzando la conexión entre esfuerzo individual y beneficio final.

Todo ello muestra que cualquier reforma en pensiones tiene efectos inmediatos y de largo plazo sobre el funcionamiento del mercado laboral, modificar tasas de contribución, requisitos de acceso o estructura de beneficios altera la decisión de contratar, de declararse formal, de cambiar de empleo y de elegir el momento del retiro, por esa razón, el diseño pensionario no puede abordarse de manera aislada, requiere un enfoque integral que articule política laboral, fiscal y social, solo así es posible construir un sistema que, en lugar de generar distorsiones, contribuya a elevar la productividad, ampliar la formalidad y sostener la viabilidad financiera de las pensiones.

5.3. Percepción social y legitimidad del sistema

La fortaleza del sistema de pensiones no depende solo de ecuaciones actuariales o de indicadores financieros, sino también de cómo la sociedad lo percibe y lo hace suyo, la experiencia

mexicana muestra que una parte importante de la población desconfía de que la pensión futura sea suficiente, e incluso duda de que llegue a recibirla.

Las encuestas de percepción suelen mostrar un conocimiento limitado del funcionamiento del ahorro para el retiro y niveles de satisfacción ambivalentes con las AFORES, por un lado, se reconoce que los recursos están formalmente resguardados, por otro, persiste la idea de que las comisiones son altas y los beneficios futuros, inciertos, a esta mezcla se suma el recuerdo del antiguo esquema de reparto, percibido por algunos como más predecible, aunque financieramente inviable, así, el sistema actual carga con la tarea de demostrar que puede ofrecer resultados mejores sin replicar los desequilibrios del pasado.

La comprensión incompleta del esquema de cuentas individuales genera expectativas desalineadas con la realidad, muchos trabajadores suponen que el simple hecho de estar registrados garantiza una pensión suficiente, sin considerar factores como nivel salarial, densidad de cotización o retiro anticipado de recursos, cuando se confrontan con proyecciones de pensión más bajas de lo esperado, la reacción suele ser de frustración e injusticia, lo que deteriora la legitimidad del sistema, esta brecha entre lo que el sistema puede ofrecer y lo que la ciudadanía cree que recibirá se convierte en un terreno fértil para el descontento.

En este escenario, los discursos políticos que prometen soluciones rápidas o cambios radicales tienen un impacto considerable, anuncios sobre posibles regresiones a esquemas de reparto, cancelaciones de las AFORE o sustitución total del modelo generan incertidumbre y pueden debilitar la confianza en el ahorro acumulado, incluso cuando tales propuestas no se concretan, el solo hecho de plantearlas altera las expectativas y fomenta la idea de que las reglas pueden cambiar de manera abrupta, esa volatilidad discursiva complica la construcción de acuerdos de largo plazo y puede llevar a decisiones de ahorro defensivas o a resignación.

La legitimidad del sistema, por tanto, descansa en un equilibrio delicado entre resultados tangibles y aceptabilidad social, no basta con que los fondos estén bien invertidos si la ciudadanía percibe el arreglo como opaco, injusto o capturado por intereses privados, al mismo tiempo, un sistema más generoso, pero financieramente insostenible también termina perdiendo legitimidad cuando se hacen evidentes sus límites fiscales, la clave reside en articular un arreglo en el cual las reglas sean claras, los beneficios previsibles y las cargas percibidas como repartidas de manera razonablemente justa entre generaciones y grupos sociales (Bertranou, 1995).

Una ciudadanía mejor informada puede convertirse en aliada de reformas responsables, siempre que perciba coherencia, transparencia y estabilidad en las decisiones públicas, la pedagogía sobre pensiones, no es un asunto accesorio, sino un componente esencial de la gobernanza del sistema, de la misma manera, la transparencia institucional, la rendición de cuentas y la comunicación honesta sobre los límites y posibilidades del modelo son condiciones necesarias para consolidar confianza y sostener cualquier estrategia de cambio de largo plazo.

6. CONCLUSIONES

6.1. La necesidad de una visión de Estado de largo plazo

La experiencia mexicana muestra que las pensiones solo pueden entenderse en horizontes largos, mientras la política suele moverse en plazos cortos, la combinación de envejecimiento acelerado, alta informalidad, baja densidad de cotización y pasivos heredados obliga a pensar el sistema más allá de un sexenio, la sostenibilidad pensionaria no es un tema técnico aislado, sino parte

del contrato social entre generaciones, lo que hoy se decida en materia de reglas, financiamiento y beneficios definirá el margen de maniobra fiscal y el nivel de protección de quienes se retirarán dentro de veinte o treinta años.

Por ello, se vuelve indispensable construir una visión de Estado que trascienda coyunturas electorales y agendas partidistas, las tensiones descritas a lo largo del capítulo, como bajas tasas de reemplazo, carga fiscal creciente, desigualdades de género y territoriales, informalidad persistente y desconfianza social, no admiten soluciones improvisadas ni giros de timón cada vez que cambia el gobierno, se requiere una ruta de largo plazo, con objetivos claros y parámetros previsibles, que oriente reformas graduales y acumulativas, en lugar de apuestas súbitas que generen incertidumbre.

En este horizonte, los acuerdos entre poderes públicos, sectores productivos y sociedad civil adquieren un papel central, la discusión no puede limitarse a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, sino incorporar a empleadores, trabajadores organizados, academia y organizaciones sociales, un pacto de gran calado debe definir qué nivel de protección se considera socialmente aceptable, qué esfuerzos contributivos se está dispuesto a realizar y cómo se repartirán los costos y beneficios entre generaciones, sin esta conversación amplia, cada reforma corre el riesgo de ser percibida como parcial o capturada por intereses específicos.

Una visión de Estado también exige fortalecer las capacidades institucionales de las entidades responsables del sistema, ello implica dotar a los órganos reguladores y supervisores de autonomía técnica, recursos suficientes y estabilidad normativa para que puedan planear en décadas y no solo en años, al mismo tiempo, se requiere consolidar marcos regulatorios que reduzcan la discrecionalidad, establezcan criterios claros de responsabilidad fiscal y garanticen que las decisiones en materia de inversión, comisiones y diseño de beneficios respondan a diagnósticos serios y no a presiones coyunturales.

La articulación de esta visión de largo plazo debe ir acompañada de una revisión profunda de los incentivos laborales y productivos, mejorar la sostenibilidad no se logra únicamente ajustando parámetros internos del sistema, sino promoviendo más empleo formal, trayectorias laborales continuas, mayor productividad y políticas que reconozcan el trabajo de cuidados y las desigualdades territoriales, un sistema más justo y robusto necesita que el mercado laboral funcione mejor, que la base contributiva se amplíe y que la población confíe en que el esfuerzo presente se traducirá en protección futura.

En definitiva, avanzar hacia un sistema de pensiones sostenible y equitativo requiere asumir que se trata de una política de Estado, no de un instrumento de disputa electoral, la construcción de consensos duraderos, la pedagogía pública sobre los límites y potencialidades del modelo y la consolidación de instituciones técnicas fuertes son condiciones indispensables para reducir la incertidumbre y fortalecer la legitimidad del sistema, solo con esta perspectiva de largo plazo será posible articular políticas públicas coherentes, capaces de responder al desafío pensionario sin sacrificar ni la estabilidad financiera ni la justicia intergeneracional.

6.2. Pensiones, bienestar social y desarrollo económico: los retos del futuro

Un sistema de pensiones sólido no solo garantiza ingresos en la vejez, también ordena la relación entre crecimiento económico, estabilidad macro y cohesión social, cuando las personas mayores cuentan con ingresos previsibles, disminuye la presión sobre los hogares, se reduce la vulnerabilidad frente a choques económicos y se evita que la pobreza reaparezca en etapas tardías de la vida, al mismo tiempo, la existencia de fondos de largo plazo contribuye a estabilizar los mercados

financieros y a financiar inversión productiva, lo que completa un círculo virtuoso entre ahorro interno y desarrollo.

Además, la suficiencia de las pensiones se vincula directamente con la calidad de vida en la vejez, no se trata solo de cubrir necesidades básicas, sino de permitir que las personas mantengan grados razonables de autonomía, acceso a servicios de salud, vivienda adecuada y participación social, cuando el sistema falla, la vejez se asocia con dependencia económica, sobrecarga de cuidados en las familias y renuncia anticipada a proyectos personales, asumir las pensiones como dimensión central del bienestar implica reconocer que el éxito económico de un país se mide también por la dignidad con la que envejecen sus habitantes.

Al mismo tiempo, la forma en que se organizan las pensiones condiciona la trayectoria del desarrollo económico, fondos de retiro bien gestionados favorecen la inversión de largo horizonte en infraestructura, energías limpias, vivienda, educación y tecnología, en cambio, sistemas fragmentados, financieramente frágiles o sometidos a incertidumbre regulatoria encarecen el financiamiento, desalientan el ahorro voluntario y pueden convertirse en fuente de inestabilidad fiscal, así, la discusión pensionaria no puede reducirse a un asunto contable, forma parte de la estrategia de país para aprovechar el ahorro interno como palanca de transformación productiva.

Los retos del futuro exigen, por ello, combinar varias agendas que con frecuencia se han tratado por separado, se requiere crecimiento económico capaz de generar empleos formales mejor remunerados, una política laboral que facilite la incorporación de quienes hoy permanecen en la informalidad y una estructura de incentivos que premie trayectorias contributivas continuas, junto a ello, se vuelve indispensable impulsar innovación financiera que permita diversificar inversiones, gestionar riesgos complejos y ampliar opciones de ahorro complementario, sin perder de vista la protección del ahorrador y la claridad en la comunicación de riesgos.

A todo lo anterior deben sumarse reformas estructurales que aseguren la sostenibilidad del sistema en el tiempo, esto implica revisar parámetros con criterios técnicos, reducir desigualdades entre regímenes, fortalecer la regulación y la supervisión, y consolidar mecanismos solidarios bien focalizados que protejan a quienes no pueden completar trayectorias contributivas suficientes, un sistema más justo no significa prometer lo imposible, sino definir con honestidad qué nivel de protección puede garantizarse y bajo qué compromisos compartidos entre Estado, empleadores y trabajadores, solo así la sostenibilidad deja de ser un eslogan y se convierte en un compromiso concreto.

México se encuentra, en este terreno, ante un momento decisivo, posponer las decisiones implica aceptar un futuro con mayor presión fiscal, pensiones insuficientes y malestar social creciente, aprovechar la ventana actual, en cambio, permite rediseñar el sistema pensionario para alinearlo con los desafíos del siglo XXI, envejecimiento acelerado, transformación tecnológica, nuevas formas de trabajo y exigencias crecientes de equidad, actuar ahora, con visión de Estado y voluntad de acuerdo, abre la posibilidad de construir un sistema de pensiones más estable, más justo y verdaderamente integrado al proyecto de desarrollo y bienestar que el país necesita.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alanis, T., & Soto, R.: Sistema de pensiones en México. Una burbuja a punto de estallar. *Ola Financiera*, *13*(35), 2020.

BBVA RESEARCH.: *Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones mexicanos: Visión y propuestas de reforma,* 2007.

Bertranou, F.: La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Estudios Sociológicos*, *8*(37), 3–23, 1995.

Bonilla, A.: El sistema de pensiones en México desde una perspectiva internacional. In *Pensiones En México: Problemas Contemporáneos* (pp. 77–128). Tirant Lo Blanch, 2025.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.: *Ley del Seguro Social,* 2023.

Centeno, L., & Flores, M.: Evaluación del modelo de pensiones propuesto en la Ley del Seguro Social de 1997. *Análisis Económico*, *32*(81), 93–118, 2017.

Feldstein, M.: Pension System Reform: The Mexican Case. In *Privatizing Social Security* (pp. 135–175). University of Chicago Press, 1998.

Ferranti, D., Leipziger, D., & Srinivas, P.: La reforma de las pensiones en América Latina en Finanzas & Desarrollo. In *International Monetary Fund* (pp. 39–43), 2002.

González, A.: *Pensiones en México: retos y recomendaciones*. Este País, 2023.

Herrera, G., & Velazquez, L.: La brecha de género en el sistema de capitalización individual de pensiones en México. *Intersticios Sociales*, *21,* 2021.

IMSS.: Anexo E. Elementos principales y estadísticas relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. *Instituto Mexicano Del Seguro Social*, 43–65, 2016.

Jaime, A., Velasco, L., & Galván, O.: Análisis comparativo internacional de los sistemas de pensiones en el mundo. *REVISTA DOXA DIGITAL*, *12*(23). https://doi.org/10.52191/rdojs.2022.257, 2022.

Lanzagorta, M.: Repensar la jubilación y las pensiones: una responsabilidad compartida. In *Pensiones En México: Problemas Contemporáneos* (pp. 129–152). Tirant Lo Blanch, 2025.

López, S., & Venegas, F.: Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México. *Papeles de Población*, *17*(65), 209–205, 2011.

Mesa, C.: Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI. *Revista de Derecho de La Seguridad Social. Laborum*, *7*, 15–50, 2024.

Millán, H.: Pensiones en México: movilidad social descendente y subjetividad intergeneracional. *Universitas*, *35*, 2021.

OECD.: *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*. OECD Publishing, 2006.

Ordóñez, G., & Ramírez, M.: La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas. *Espiral*, *25*(73), 121–158, 2018.

Ramírez, B.: La crisis social y fiscal de las pensiones y el envejecimiento en México. *Revista de Economía Mexicana*, *4*, 211–257, 2019.

Ramírez, B.: La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, *86*(344), 2019.

Villagómez, A., & Hernández, J.: Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro. *Economía Mexicana. Nueva Época*, *19*(2), 271–310, 2010.

Villagómez, F.: El ahorro para el retiro. Una reflexión para México. *El Trimestre Económico*, *81*(323), 549–576, 2014.

Villalobos, J.: Viabilidad e impacto de los sistemas pensionarios en México: diferencias y perspectivas futuras. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, *14*(27), 125–165, 2025.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 163-179

Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario[1]

Pension system reforms and sustainability: an analysis from the perspective of financial and tax law

Carlos David Aguilar Segado

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario (acreditado a Contratado Doctor)
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-2744-4459

Sumario

1. Introducción
2. La demografía como elemento de sostenibilidad financiera
3. La previsión social como elemento de estabilidad financiera
4. La previsión social alternativa o complementaria como viabilidad financiera
5. La suficiencia como eje de sostenibilidad financiera de las pensiones
6. Sostenibilidad financiera de los modelos europeos de previsión social
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Cita Sugerida: AGUILAR SEGADO, C.D.: «Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 163-179.

[1] Este artículo se ha realizado en el marco de:
a) Proyecto de Investigación Nacional "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica" (PID2022-140298NB-I00), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea y cofinanciado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por la Unión Europea.
b)Proyecto de Investigación Nacional "La protección de los derechos y garantías de los contribuyentes ante el uso de la inteligencia artificial por la Administración tributaria" (PID2022-136638OB-I00), dirigido por Juan José Hinojosa Torralvo y Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo y cofinanciado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por la Unión Europea.
c) Proyecto de Investigación Nacional "Retos, reformas y financiación del sistema de pensiones: ¿Sostenibilidad versus suficiencia?" (RTI2018-094696-B-I00), dirigido por Francisco Vila Tierno y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.
d) Grupo de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2017), "Economía y fiscalidad frente al Envejecimiento Poblacional" (ref. SEJ-587), dirigido por Miguel Gutiérrez Bengoechea y financiado por la Junta de Andalucía.
e) Grupo de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020), "Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y el desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza" (ref. P18-RT-2585), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea y cofinanciado por la Unión Europea (FEDER) y por la Junta de Andalucía.
f) Proyecto dirigido por Jóvenes Investigadores (I Plan Propio) concedido por la Comisión de Investigación y Transferencia de la Universidad de Málaga, de referencia B1-2021_11 denominado "El Sistema Español de Pensiones ante el reto de la revolución digital y robótica: una aproximación multidisciplinar", dirigido por Miguel Ángel Gómez Salado y financiado por la Universidad de Málaga".

Resumen

El presente artículo pretende analizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones desde la perspectiva del Derecho Financiero y Tributario basado en cinco ejes fundamentales: en primer lugar, la demografía como elemento de sostenibilidad financiera; en segundo lugar, la previsión social como elemento de estabilidad financiera; en tercer lugar, la previsión social alternativa o complementaria como elemento de viabilidad financiera; en cuarto lugar, la suficiencia como eje de sostenibilidad financiera de las pensiones; y en quinto y último lugar, se analiza la sostenibilidad financiera de algunos modelos europeos de previsión social.

Palabras clave

Pensiones públicas; Sostenibilidad; Políticas fiscales; Viabilidad del modelo de pensiones; Derecho Financiero y Tributario

Abstract

This article aims to analyse the sustainability of the public pension system from the perspective of financial and tax law based on five fundamental pillars: firstly, demographics as an element of financial sustainability; secondly, social security as an element of financial stability; thirdly, alternative or complementary social security as an element of financial viability; fourthly, adequacy as a pillar of financial sustainability for pensions; and fifthly and finally, the financial sustainability of European social security models is analysed.

Keywords

Public pensions; Sustaintanability; Fiscal policies; Viability of the pension model; Financial and tax law

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del sistema de pensiones se ha convertido en uno de los principales desafíos estructurales de los Estados sociales europeos, en un contexto marcado por profundas transformaciones demográficas, económicas y laborales. El progresivo envejecimiento de la población, el descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida inciden directamente en la relación entre cotizantes y perceptores de prestaciones, erosionando la base financiera tradicional de los sistemas públicos de previsión social. La demografía se configura así como un elemento determinante de la sostenibilidad financiera, al condicionar de forma estructural los ingresos y gastos del sistema de pensiones.

Ante este escenario, las reformas emprendidas en las últimas décadas han puesto de manifiesto la necesidad de repensar el modelo de financiación desde una perspectiva integral, en la que el Derecho Financiero y Tributario desempeña un papel central. La previsión social, entendida como instrumento de estabilidad financiera, no puede limitarse al ámbito estrictamente contributivo, sino que exige una reconsideración del equilibrio entre cotizaciones sociales, aportaciones presupuestarias y recursos tributarios, conforme a los principios de suficiencia, solidaridad y equidad intergeneracional.

En este marco, cobra especial relevancia la previsión social alternativa o complementaria, que emerge como un mecanismo de viabilidad financiera del sistema en su conjunto. Los sistemas de capitalización individual o colectiva, los planes de empleo y los incentivos fiscales al ahorro previsor se presentan como herramientas capaces de aliviar la presión sobre el sistema público, siempre que su diseño respete los límites de la justicia tributaria y no comprometa el principio de suficiencia de las prestaciones básicas.

La suficiencia, precisamente, se erige en eje vertebrador de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. No puede hablarse de sostenibilidad si esta se alcanza a costa de la reducción significativa del nivel de protección social, pues ello supondría una quiebra del mandato constitucional de garantía de una protección adecuada frente a las contingencias de la vejez. El reto reside, por tanto, en compatibilizar la estabilidad financiera con la preservación de prestaciones suficientes y dignas.

Finalmente, el análisis comparado de los modelos europeos de previsión social —en particular los de Austria, Suecia, Noruega, Italia, Reino Unido y Portugal— permite identificar distintas estrategias normativas y financieras para afrontar este desafío común. Desde sistemas mixtos con fuertes componentes contributivos y redistributivos, hasta modelos basados en cuentas nocionales o en una mayor complementariedad público-privada, la experiencia europea ofrece valiosas lecciones sobre cómo articular reformas que refuercen la sostenibilidad financiera sin erosionar la cohesión social.

2. LA DEMOGRAFÍA COMO ELEMENTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El modelo español de pensiones está estructurado sobre los tres pilares básicos: el primero, las pensiones públicas abonadas por el Estado, con cargo a las cotizaciones sociales de la población activa; el segundo, los planes de pensiones de empleo o de empresa, a cargo de la nómina del trabajador; y, el tercero, los planes de pensiones individuales, a cargo del ahorro particular.

El sistema tiene su base en el modelo de seguro profesional prusiano del siglo XIX, esto es, el establecido en 1884 en la Alemania de Otto von Bismarck, con la creación de un seguro social para la

vejez al objeto de promover el bienestar de los trabajadores. Posteriormente, el Informe Beveridge[2] de 1942 en el Reino Unido, es un hito inicial de estas políticas, que hoy constituyen un elemento nuclear de los estados de bienestar occidentales.

España se encuentra en una gran problemática al verse abocada a reformar el sistema de pensiones por causas demográficas, sometida como está a un envejecimiento poblacional, a causa del aumento de la longevidad —en 2019, uno de cada cinco españoles tenía 65 años o más y se prevé que en 2050 sea uno de cada tres, es decir, más de 17,5 millones de personas— y de una disminución drástica de la natalidad, a lo cual se suma la ampliación de la cobertura del sistema de la Seguridad Social orientado a la población envejecida.

La reducción de la natalidad se sitúa como el principal factor que explica el envejecimiento de la población. A principios de la década de los ochenta, la tasa de fertilidad en España se situó por debajo del nivel de reemplazo, aquel que indica que la población total habría de mantenerse constante sin inmigración y que debería situarse alrededor de 2,1 hijos por familia. Sin embargo, desde los años noventa, se encuentra muy por debajo de la anterior cifra: alrededor de 1,3 hijos por familia. En 2020, se encuentra en 1,23 hijos por familia.

A la baja natalidad se le agrega el aumento de la esperanza de vida que ensancha los tramos superiores en la pirámide poblacional, incrementándose el porcentaje de población de edad avanzada. La esperanza de vida se ha alargado hasta los 86 años en España y se prevé que en 2050 se sitúe por encima de los 89 años. Como refleja la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico[3], los años de vida no sólo aumentan, sino que cada vez más serán vividos en mejores condiciones. Las consecuencias de tales tendencias son el continuo crecimiento de la población de edad avanzada, mientras que la población en edad de trabajar probablemente se mantenga o incluso disminuya.

La tasa de dependencia en España —la ratio entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar—, que en 2018 se situaba en el 29,6%, se ampliará en 2040 hasta el 49,6%. En 2025, la edad legal de jubilación en España es de 66 años y 8 meses, eso sí, para aquellos trabajadores que hayan cotizado menos de 38 años y 3 meses. Para los demás, sería de 65 años. No obstante, existe la posibilidad de anticipar la edad legal de acceso a la jubilación en función de diversos factores relacionados, principalmente, con la duración de la carrera contributiva (años cotizados).

Es importante destacar el Informe de la Agencia Tributaria denominado "Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias 2021"[4], dado que, por primera vez desde que se registran datos estadísticos, una región de España, Asturias, el número de pensionistas superó al de los trabajadores en activo —596 jubilados más—. La tasa nacional de dependencia —proporción entre la población dependiente y la población en edad de trabajar— es del 1,615 a favor de los trabajadores debido a los veinte millones de ocupados que tiene la población española, cuyo mercado laboral evoluciona positivamente. Tanto España como Andalucía tienen un promedio del 2,2 de cotizantes por pensionista.

Según el Informe, este dato es desigual en Andalucía. Mientras en un extremo se sitúan Almería con 3,01 cotizantes por pensionista y Málaga con 2,66, en el otro extremo se hallan Jaén con

[2] Revista Nacional de Educación: "William Beveridge ha expuesto en España sus modernas tesis económico-sociales", núm. 60, 1946. Disponible en https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/82311/00820073001354.pdf?sequence=1.

[3] OCDE: "Panorama de la salud 2019". Disponible en https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf.

[4] Agencia Tributaria: "Pensionistas, percepciones de pensiones y pensiones medias por sexo, Comunidad autónoma del perceptor y edad", *Informe de la Agencia Tributaria sobre el Mercado de trabajo y Pensiones 2021*. Disponible en https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2021/jrubik6b8574c79bd02ed3eb08e92e7a9544e099279a2e.html.

1,75 y Cádiz con 1,91. No obstante y según la EPA, en el tercer trimestre de 2022, en Andalucía había un 54% de inactivos y parados frente al 46% de ocupados mayores de 16 años, todo ello debido a los factores que inciden en el mercado laboral, como el envejecimiento demográfico y la despoblación. Sin embargo, Andalucía es la quinta comunidad de España con menor número de mayores de 55 años puesto que su padrón aumenta. Los datos invitan al optimismo y la Administración deberá adoptar políticas atrayentes para evitar la despoblación de las localidades pequeñas en favor de las grandes ciudades[5].

3. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO ELEMENTO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

La previsión social es un asunto discutido en la sociedad española debido al contexto político-económico. Se pone en cuestión el sostenimiento del sistema de la Seguridad Social y los derechos sociales logrados por los trabajadores. El sistema actual de la Seguridad Social ha experimentado infinidades de reformas hasta convertirse en un sistema de aseguramiento ideal, tomado como referencia en otros países del mundo. Este sistema se compone de un fortalecimiento al trabajo, defendido y gestionado por el Estado, para así otorgar prestaciones sanitarias, preventivas y económicas, con un mecanismo de atención integral a la ciudadanía española. Actualmente el sistema de aseguramiento social público está compuesto por el Estado, los empresarios y los trabajadores[6].

La modificación de la edad de percepción de la prestación de jubilación en el primer seguro ofertado y gestionado por el Instituto Nacional de Previsión que fue de entre 55 y 65 años, en el que para mantener una pensión en 1963 se necesitaban entre 7 y 10 personas cotizantes. Tras la creación del Seguro Obligatorio de Vejez de 1947, en 1967 la edad ascendió a los 65 años, y así hasta 2012 cuando el Gobierno adoptó el aumento progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años.

El extinto Instituto Nacional de Previsión se ha desdoblado en estos dos organismos de la actualidad. Por un lado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social como entidad gestora dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que entre sus competencias está la gestión del aseguramiento y reconocimiento de las pensiones. Por otro, la Tesorería General de la Seguridad Social, tutelada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que entre sus competencias tiene la gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas, además de la autorización de las obligaciones que tiene la Seguridad Social[7].

En la actualidad, los sistemas públicos de previsión social en España se estructuran en el primer pilar, por las prestaciones del régimen contributivo —cotizaciones a la Seguridad Social— y no contributivo —por vía de los Presupuestos Generales del Estado— garantizadas por el sistema público de Seguridad Social.

España es uno de los pocos países de la Unión Europea con la pensión "topada", es decir, con un límite máximo, y lo mismo ocurre con Luxemburgo, que adoptará su máximo en 9.192 euros, o Grecia, con hasta 4.606 euros al mes. Por ejemplo, países como Portugal, Alemania, Suecia o Dinamarca no la tienen. Para percibir la pensión máxima en España se han de cotizar 38 años y 3 meses en 2025 y 2026 (y hasta los 38 años y 6 meses en 2027)[8], y haber estado dado de alta en la

[5] Málaga Hoy: "Las pensiones en Andalucía", *Editorial*, 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.malagahoy.es/opinion/editorial/pensiones-Andalucia_0_1746425444.html.

[6] Rodríguez González, A.: "Origen de la previsión social en España: de la iniciativa privada a la intervención del Estado (1880-1939)", *Derecho y trabajo en el Siglo XIX*, Madrid, Ed. Dykinson, Madrid, 2017, pp. 299-326.

[7] *Ibidem.*

[8] Seguridad Social: "Jubilación ordinaria: Requisitos". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28472.

Seguridad Social por la base máxima en los últimos 25 años: 4.909,50 euros al mes en 2025[9]. Esto puede producir una brecha considerable entre cotización y pensión máxima del 20%, que continuará aumentando en un 50%[10] hasta el año 2050.

El Gobierno ha comenzado a ampliar el periodo de cálculo de la pensión de 25 años a 29 años para 2038, así como que se puedan descartar los dos peores años. Cobrar la pensión más elevada, podría suponer el aumento del pago de la base máxima de cotización durante 28 años. Además de esta medida, se quieren subir las bases máximas en un 30%, aumentando con la inflación media y un 1,154% anualmente desde 2025 hasta 2050 y elevar en un 3% las pensiones máximas, con una revalorización de 2025 a 2050 ajustada al IPC medio anual y un 0,115% adicional.

En cuanto al aspecto tributario, el presente apartado trata la fiscalidad de las pensiones públicas y privadas calificadas como rendimientos íntegros del trabajo personal en el IRPF —art. 17.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas[11], en adelante, Ley del IRPF—, aun cuando las pensiones privadas no provengan de un rendimiento efectivo del trabajo personal. No obstante, algunas pensiones públicas se encuentran exentas en el IRPF, como las de invalidez absoluta o gran invalidez —art. 7 de la Ley del IRPF—. Existen una serie de beneficios fiscales en las pensiones privadas provenientes de instrumentos de previsión privados, como las Mutualidades de Previsión Social —art. 51.2 de la Ley del IRPF—, y otros instrumentos de previsión social, como los seguros colectivos, los Planes de Previsión Social Empresarial (PPSE) y los Planes de Previsión de Asegurados (PPA) —arts. 51.3 y 4 de la Ley del IRPF—. Generalmente se aplican estas reducciones, no obstante, el colectivo de los empresarios individuales y autónomos realiza actividades económicas y determina los rendimientos por estimación directa. Estas aportaciones pueden ser deducidas como gasto deducible cuando actúen como alternativas a la Seguridad Social, en la parte que tenga por objeto la cobertura de contingencias atendidas por dicho régimen especial, con el límite de la cuota máxima por contingencias comunes (en 2025, es de 16.672,66 euros anuales)[12].

4. LA PREVISIÓN SOCIAL ALTERNATIVA O COMPLEMENTARIA COMO VIABILIDAD FINANCIERA

Los sistemas de previsión social alternativos y complementarios son de carácter voluntario. Son complementarios: planes individuales, de empleo, fondos de pensiones y otros instrumentos de protección a la vejez. Son alternativos: mutualidades de determinadas profesiones —funcionarios públicos (MUFACE), militares (ISFAS), abogados (Mutualidad de la Abogacía), Administración de Justicia (MUGEJU)—. Con estos sistemas se pretenden ampliar las coberturas para una serie de contingencias como la jubilación, fallecimiento, o bajas por enfermedad.

[9] Seguridad Social: "Bases y tipos de cotización". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537.

[10] *Vid.* Diario Sur: "Este es el país europeo que tiene una pensión de jubilación máxima superior a los 9.000 euros al mes", 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.diariosur.es/economia/pensiones/pais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariosur.es%2Feconomia%2Fpensiones%2Fpais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html.

[11] Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

[12] Noticias Red: "Boletín 01/2025", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 13 de enero de 2025. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2368222d-607b-48ea-bbae-3599cad6c61c/BNR+01-2025.pdf?MOD=AJPERES.

Actualmente está en vigor la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados[13], que establece nuevas normas de ordenación y supervisión pública de la actividad aseguradora y de los planes y fondos de pensiones. Ésta fue desarrollada por Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social[14], que mantiene como principio básico "el carácter voluntario, independiente y complementario a la Seguridad Social obligatoria" del mutualista[15].

Los sistemas complementarios de previsión social forman parte del segundo y tercer pilar, y son generalmente los planes y fondos de pensiones. Estos se presentan como la "solución ante la previsible bajada del importe de las pensiones públicas en el futuro inmediato, de forma que se sostiene que deben gozar de un conjunto de incentivos fiscales para incentivar su contratación". Sin embargo, la apuesta por estos sistemas complementarios no puede ser la solución al problema de sostenibilidad del sistema público de pensiones[16].

Las alternativas inmediatas a esta problemática son el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las pensiones y el aumento de las cotizaciones o el incremento de los impuestos, por lo que sería conveniente cambiar el modelo productivo fundado en el empleo y de la productividad de las empresas. La disminución del importe de las pensiones que recibirán los jubilados se ha de compensar con el fomento de los planes de pensiones con rentabilidades superiores al sistema público, aunque no se pueda asegurar a los ahorradores contra los riesgos de la inversión como la inflación, los tipos de interés e índices bursátiles, y la quiebra del sistema[17].

Existen diversos instrumentos de ahorro de la previsión social complementaria. Entre estos se encuentran: el depósito bancario, los activos de renta fija, la renta variable, el fondo de inversión, el plan de pensiones, el Seguro Individual de Ahorro a Largo Plazo (SIALP), el Plan Individual de Ahorro Sistemático (PIAS) y la hipoteca inversa. Las aportaciones a los planes de pensiones son una alternativa de ahorro que permite reducir la factura fiscal del ahorrador, al margen del caso específico y limitado de la cuenta de ahorro-vivienda, junto con el resto de los productos, que también tienen ventajas fiscales en el momento de percepción de las prestaciones, pero no en las aportaciones[18].

En cuanto al aspecto tributario, el apartado trata, por un lado, la fiscalidad de los modelos alternativos de previsión social (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) y de sus mutualistas, así como el Régimen de Clases Pasivas —Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el

[13] Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1995.

[14] Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social. BOE núm. 15, de 17 de enero de 2003.

[15] Iglesias Osorio, B.C.: "El mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social", *Documentación Laboral*, vol. 1, núm. 103, Ed. Cinca, Madrid, 2015, pp. 195-212.

[16] Oliver Cuello, R.: "Los sistemas complementarios de previsión social", en Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los Planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014, pp. 79-125.

[17] En palabras de Gorospe Oviedo "Es criticable la ingente cantidad de reformas fiscales en este ámbito, pues crea inseguridad jurídica y no permite hacer una adecuada planificación financiero-fiscal de cara a la jubilación". *Vid.* Gorospe Oviedo, J.I.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones privados en la Unión Europea", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 157, 2013, pp. 152 y ss.

[18] Corral Delgado, S., Domínguez Martínez, J.M. y López del Paso, R.: "Análisis comparativo de los instrumentos para la previsión social complementaria: características, tratamiento fiscal y rentabilidad financiero-fiscal", *Extoikos*, núm. 2, Instituto Econospérides, Málaga, 2011, pp. 37-45.

ejercicio 2025[19]—, que es el régimen especial de jubilación de los Funcionarios Públicos. Dentro de los modelos alternativos se encuentran los semipúblicos, por ejemplo, la Mutualidad de la Abogacía, que trata la fiscalidad de las prestaciones de renta vitalicia remunerada como rendimientos del capital mobiliario —art. 25.3 de la Ley del IRPF—, con la posibilidad de la devolución parcial o total del capital aportado (este último con rescate).

Por otro lado, el apartado trata la fiscalidad de los modelos complementarios al sistema público de la Seguridad Social. En primer lugar, los planes de pensiones individuales y de empleo, con especial atención a los límites de reducción de la base imponible del IRPF —art. 52.1 de la Ley del IRPF— de 1.500 euros en los planes individuales o del 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de las actividades económicas (eligiéndose la menor de las dos cantidades) y de 8.500 euros en los planes de empleo (siempre y cuando se cumplan las condiciones de aportación por parte del trabajador que podrá ser superior a la del propio promotor en función de la cantidad aportada). En segundo lugar, los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados permiten contar con soluciones de previsión colectiva, así como sumar ventajas como la ampliación del límite de reducción de aportaciones y contribuciones del IRPF hasta 10.000 euros —Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre—. En tercer lugar, el límite fiscal de los planes de pensiones de empleo para los autónomos de 4.250 euros anuales más los 1.500 euros anuales de los planes de pensiones individuales, es decir, 5.750 euros —art. 52.1.2º de la Ley del IRPF—. En cuarto lugar, la fiscalidad de los planes de pensiones internacionales conforme al Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE. Y en quinto y último lugar, la fiscalidad de otros instrumentos financieros de protección a la vejez como el PIAS —D.A. 3ª de la Ley del IRPF—, el SIALP y la renta vitalicia inmobiliaria e hipoteca inversa —art. 38.3 y D.T. 5ª de la Ley del IRPF—, cuyas ganancias serán excluidas de gravamen en supuestos de reinversión.

5. LA SUFICIENCIA COMO EJE DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS PENSIONES

En este apartado se analizan los criterios de financiación para garantizar la suficiencia de las pensiones públicas. A través de las cotizaciones, de los Presupuestos Generales del Estado y de la revalorización de las pensiones. Asimismo, se estudia con especial interés el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional y el Real Decreto-ley 2/2023 del establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones[20].

En primer lugar, respecto a las cotizaciones a la Seguridad Social[21]: para determinar la cuantía de la pensión se aplica a la base reguladora el porcentaje general correspondiente en función de los

[19] Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2025. BOE núm. 92, de 16 de abril de 2025, páginas 53024 a 53051 (28 págs.).

[20] Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023.

[21] Existe una vasta doctrina acerca de las cotizaciones que pueden calificarse como prestaciones patrimoniales públicas. Al respecto, debe indicarse que la prestación patrimonial pública se encuentra regulada en el artículo 31.3 de la Constitución Española, que expresa lo que sigue: "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Y que, según el artículo 31.1 de la Constitución Española, "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance

años cotizados; dependiendo del caso, el porcentaje adicional por prolongación de la vida laboral si se accede con una edad superior a la ordinaria en vigor; y el coeficiente reductor correspondiente en caso de jubilación anticipada. En 2025, la base reguladora se obtiene del resultado de dividir 300 bases de cotización —meses cotizados o pagas ordinarias— entre 350 —suma de las 300 bases de cotización más 50 pagas extras, es decir, 2 pagas por cada año de los 25 cotizados—. Para cobrar el 100% de la pensión se exigen, al menos, 38 años y 3 meses cotizados en 2025 y 2026. A partir de 2027 serán necesarios 38 años y 6 meses cotizados[22].

El porcentaje para cobrar el 100% de la pensión dependerá del periodo de aplicación en una escala que comienza con el 50% a los quince años cotizados. De 2025 a 2026, para obtener el 50% restante, se aplicará un coeficiente de 0,21 para los meses del 1 al 49 y de 0,19 para los 209 meses restantes, en total, 258 meses. A partir de 2027, para obtener el 50% restante, se aplicará un coeficiente de 0,19 para los meses del 1 al 248 y de 0,18 para los 16 meses restantes, en total, 264 meses. Además, si el trabajador se ha jubilado con una edad superior a la establecida legalmente se aplicará un porcentaje adicional del 4% por año completo cotizado, que podrá ser cobrado a tanto alzado o prorrateado.

Los trabajadores por cuenta ajena a tiempo parcial quedan exentos de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, junto con los empresarios, a excepción de la incapacidad temporal derivada de dichas contingencias, a condición de que cumplan los requisitos de tener 65 años de edad y más de 38 años y 6 meses de cotización o 67 años de edad y 37 años de cotización[23].

En segundo lugar, respecto a los Presupuestos Generales del Estado: el artículo 35 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (última Ley de

confiscatorio". El concepto de prestaciones patrimoniales públicas es sobremanera extenso, pues engloba diferentes prestaciones públicas coactivas, entre las cuales se destacan las tributarias, regidas por unos principios jurídico-materiales a nivel constitucional que no se encuentran identificadas con las demás prestaciones patrimoniales de carácter público. La obligatoriedad en su cumplimiento, deducida de la regulación constitucional, es una de las características de las prestaciones patrimoniales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, concluye en su Fundamento Jurídico 3º que la prestación patrimonial existe cuando haya una imposición coactiva de la prestación, esto es, el establecimiento unilateral de la obligación de pago. Eso sí, la prestación ha de tener una finalidad de interés público con independencia de la condición pública o privada del perceptor. *Vid.* Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad 1405/1989: "La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público". BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996. Asimismo, *Vid.* Fundamento Jurídico 15º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997, de 28 de octubre de 1997, Pleno, Recursos de inconstitucionalidad 2548/1992 y 553/1993 (acumulados): "Los tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos". BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997. *Vid.* Litago Lledó, R.: "El nuevo concepto legal de prestación patrimonial de carácter público", *Documentos: Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 11, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2018, pp. 163-164. *Vid.* Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, CEF, Madrid, 2022, pp. 119-147.

[22] 65ymas.com: "Esto es lo que cobrarás de pensión de jubilación con 30 años cotizados en 2022", 2 de octubre de 2022. Disponible en https://www.65ymas.com/economia/pensiones/importe-pension-jubilacion-tener-30-anos-cotizados_42743_102.html.

[23] Noticias Red: "Boletín 01/2022", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 14 de enero de 2022. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d3af6feb-9b8c-4c2a-b35b-042b9ee805d9/BNR+01-2022.pdf?MOD=AJPERES. *Vid.* Seguridad Social: "Régimen general. Jubilación ordinaria. Cuantía". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28475/40827.

Presupuestos Generales del Estado aprobada y prorrogada hasta el año 2025), que regula el criterio para la revalorización de pensiones públicas, indica que "las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2023 con carácter general un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2022, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta ley"[24].

En tercer lugar, respecto a la revalorización de las pensiones: la aprobación 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[25]. Esta Ley pretende garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas con la revalorización de las pensiones conforme la media de variación del IPC del ejercicio económico anterior. El Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2025, establece que en 2025 la revalorización es de un 2,8%. Asimismo, el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social[26], y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, aprobó que durante 2025 la revalorización de las pensiones mínimas y no contributivas de jubilación e invalidez será de 7.905,80 euros anuales.

En cuarto lugar, respecto al refuerzo de la sostenibilidad financiera del sistema mediante medidas estructurales adicionales: la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, anteriormente referida, crea el Mecanismo de Equidad Intergeneracional con una naturaleza extrapresupuestaria y vinculado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social[27].

En quinto lugar, España es el único país de la Unión Europea que recibió el tercer desembolso del plan de recuperación y resiliencia por un valor de 6.000 millones de euros. Como consecuencia de ese pago se superaron la mitad de los fondos previstos destinados a dar respuesta a la crisis que la pandemia produjo. Para que la concesión del pago se llevara a cabo, se implementó la reforma de las

[24] Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 2022.

[25] 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. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

[26] Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. BOE núm. 25, de 29 de enero de 2025.

[27] Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *op. cit. Vid.* En relación con los Presupuestos Generales del Estado 2023, la Comisión Europea advirtió a España que, si desea percibir el siguiente pago de los Fondos Next Generation EU —en junio de 2022, se aprobó el segundo pago de los Fondos por valor de 12.000 millones de euros—, deberá llevar a cabo una reforma del sistema de pensiones sostenible fiscalmente. También se supervisará el cumplimiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo de las reformas de las pensiones emprendidas en los años 2021 y 2022. El ex-ministro de Seguridad Social, Escrivá, pese al rechazo manifestado por los Agentes Sociales, insistió en firmar un acuerdo a propósito del segundo tramo de la reforma del sistema de pensiones que consistía en el "destope" progresivo de las bases máximas de cotización, en ampliar a 30 años el cálculo de la pensión —se descartaban los dos peores años cotizados— y en los cambios en el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). España dispone de un plazo de seis meses con comienzo en diciembre de 2022 para tomar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de los hitos y objetivos. En caso de no cumplir los requisitos de equidad intergeneracional y sostenibilidad, la Comisión Europea suspenderá el pago parcial de estos Fondos. *Vid.* Sanz, J.: "La UE vuelve a advertir a Sánchez: suspenderá los fondos europeos si no se garantizan unas pensiones sostenibles", *La Razón*, 4 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.larazon.es/economia/20221204/xn64dbox3rcyzfuvx2shhl2oqa.html.

pensiones por la vía de los ingresos y los gastos en el Real Decreto-ley 2/2023[28], del establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, convalidado en el Congreso de los Diputados sin el consenso político del Pacto de Toledo.

Por la vía del gasto público, el Estado aumentó la jubilación laboral a los 67 años, mejorando las pensiones mínimas y el establecimiento de un modelo dual para el cálculo de la pensión a partir de 2027 con los últimos 25 años cotizados o con 29 años de cotización excluyendo los dos peores. Éste se introducirá gradualmente desde 2027 hasta 2038. Posteriormente la opción de 25 años irá subiendo 6 meses por año hasta que en 2044 se calculará la pensión con los 27 años efectivos de cotización[29].

[28] *Vid.* Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023. El artículo 212 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, realiza una "modificación del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones":
"La disposición final décima del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, queda redactada en los siguientes términos:
«Disposición final décima. Entrada en vigor.
Este real decreto-ley entrará en vigor el día primero del mes siguiente al de su publicación en el ''Boletín Oficial del Estado'', excepto los siguientes preceptos:
La cotización finalista establecida en el artículo 127 bis, regulado en el apartado dieciséis del artículo único, que entrará en vigor el día siguiente al de la publicación de este real decreto-ley, con efectos desde el 1 de enero de 2023.
Los artículos 58.5, 59, 60, 82.4.b), 237. 2 y 3, 248.1.c) y la disposición transitoria cuadragésima cuarta, todos ellos del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados cinco, seis, siete, diez, veinticinco, veintisiete y cuarenta y cuatro del artículo único de este real decreto-ley, entrarán en vigor el día siguiente al de la publicación en el ''Boletín Oficial del Estado'' de este real decreto-ley.
Los artículos 169.1.b), 170, 174, 248.1.b), la disposición adicional primera.4 y la disposición transitoria trigésima séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintisiete, treinta y treinta y siete del artículo único de este real decreto-ley, entrarán en vigor a los dos meses de su publicación en el ''Boletín Oficial del Estado''.
El artículo 50 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactado conforme al apartado tres del artículo único de este real decreto-ley, entrará en vigor a los tres meses de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de este real decreto-ley.
Entrará en vigor el 1 de octubre de 2023 el artículo 247 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactado por el apartado veintiséis del artículo único de este real decreto-ley.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2024 los artículos 19.3 y 58.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados uno y cinco del artículo único de este real decreto-ley, así como la disposición adicional quincuagésima segunda del citado texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2025 los artículos 19 bis y 57 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados dos y cuatro del artículo único de este real decreto-ley.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2026 los artículos 209.1, 248.2, 322 y la disposición transitoria cuadragésima primera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados veintitrés, veintisiete, veintiocho y cuarenta y uno del artículo único de este real decreto-ley.»". BOE núm. 154, de 29 de junio de 2023.

[29] Como apunta Maldonado Molina: "La reforma aprobada en el RDL 2/2023 no puede considerarse rupturista respecto a las acometidas hasta ahora en nuestro país en el sentido de que continúa inspirada por el principio de contributividad […] «la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador». No obstante, sí introduce elementos innovadores en lo relativo a la base reguladora (dualidad de bases hasta 2044 y, desde entonces, flexibilidad en la elección), con una leve ampliación del tiempo para el cálculo de la base reguladora (27 años dentro de los últimos 29 años), que

Por la vía del ingreso público. En primer lugar, se produce un "destope" parcial de las bases de cotización a la Seguridad Social de forma que se produce un incremento de las bases máximas de cotización y que irá subiendo progresivamente entre 2024 y 2050 en atención al IPC más un 1,2%. Por tanto, no existe una correspondencia entre la mayor base de cotización y las prestaciones percibidas (por la pérdida de poder adquisitivo). En segundo lugar, se crea una cotización por solidaridad a partir de 2025 sobre la parte del salario que actualmente no cotiza, que pretende tener una función redistributiva en la previsión social (por la parte que excede del tope máximo de la cotización).

La primera medida llevada a cabo fue el Mecanismo de Equidad Intergeneracional o MEI, con vigencia desde el 1 de enero de 2023. La finalidad de este mecanismo es nutrir al Fondo de Reserva de la Seguridad Social para preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer el sistema de la Seguridad Social. Se sustituye el mecanismo público que iba a actuar por la vía del gasto público como consecuencia de la mayor esperanza de vida por la vía del ingreso público. En otros términos, se sustituye el Factor de Sostenibilidad por el MEI. Jurídicamente es una prestación patrimonial coactiva de carácter público del artículo 31.3 de la Constitución Española, en la que se produce una subida obligatoria de las cotizaciones sociales en un 0,6% a partir de enero de 2023 (esto es, un 0,1% asumido por los trabajadores y autónomos, y el 0,5% restante asumido por las empresas sobre la cotización de los trabajadores).

Con la nueva reforma, en 2029 y hasta 2050 la cotización se duplicará al 1,2% (lo que se traduce a un 1% empresario y 0,2% trabajador). Será objeto de revisión si en 2033 se aprecia en los Informes de Envejecimiento de la Comisión Europea la desviación de previsión del gasto en pensiones para 2050. Por tanto, se usará el Fondo de Reserva con el límite de un 0,2% del PIB. En el caso de que los activos del Fondo de Reserva fueran insuficientes, se ha de incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas de carácter alternativo que aumenten los ingresos o reduzcan el porcentaje del gasto en pensiones en términos del PIB[30].

Se podrán adoptar medidas como retrasar de nuevo la edad de jubilación, tomar en cuenta toda la vida laboral del trabajador a efectos del cálculo de la pensión contributiva, incrementar el tipo de cotización (es decir, reforzar el MEI) o adoptar otras medidas alternativas para aumentar los ingresos públicos, como la creación de nuevas prestaciones patrimoniales coactivas de carácter

en la perspectiva de las ampliaciones acaecidas desde 1985 hasta la fecha es la más reducida de las acometidas y la más equitativa. Y puede vaticinarse sin temor a errar que no será la última en ampliar el marco temporal de la base reguladora, culminando con la totalización de la vida laboral cotizada. Podría haberse ampliado el periodo de cómputo a toda la vida laboral (por ejemplo, 37 años, que es lo que actualmente da lugar al 100% del porcentaje aplicable, lo que dotaría de coherencia al sistema, al tener una misma referencia temporal de qué se considera la vida laboral completa), y dentro de esa horquilla dejar fuera unos años. Quizá hubiera sido una opción más atrevida y definitiva, evitando nuevas entregas que solo generan incertidumbre. Pero en su contra está el rechazo social, basta ver la reacción que originó dentro del Gobierno esta medida en el socio minoritario y la dificultad de encontrar un acuerdo social, finalmente solo con los sindicatos y matizando mucho la propuesta inicial". *Vid.* Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 475, julio-agosto de 2023, pp. 9-42.

[30] *Ibidem*. Se prosigue la anterior idea de Maldonado Molina: "Igualmente, es positiva la solución para el incremento adicional de las bases y pensiones máximas, con una ocurrente y acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del baby boom. Y la novedosa cuota adicional por solidaridad, que implícitamente supone un destope de bases máximas en cuanto habrá que cotizar siempre un porcentaje adicional por el importe que supera el tope. Se recauda más a corto y medio plazo, difiriendo el aumento de las pensiones máximas a cuando haya pasado el «tsunami» demográfico. Ello permitirá que quienes cotizan por bases más altas dejen de recurrir a la protección complementaria, fortaleciendo los ingresos del sistema y -por ende. La confianza en el mismo, al seguir bajo la cobertura del sistema la mayoría, minorando el riesgo de que acabe siendo un sistema de mínimos".

público ajenas a la subida de cotizaciones y establecer impuestos. Por ejemplo, la Ley 38/2022[31] ha establecido dos gravámenes temporales: uno sobre la energía y otro sobre las entidades de crédito; y el Impuesto Temporal de Solidaridad a las Grandes Fortunas (que grava el patrimonio neto de las personas físicas que superen 3 millones de euros al tipo impositivo del 1,7%, cuya finalidad es exclusivamente recaudatoria ante la poca efectividad del Impuesto sobre el Patrimonio y la bonificación en determinadas Comunidades Autónomas), y cuya recaudación se dirigirá a financiar gastos públicos.

Acerca de la reforma de las pensiones, la AIReF, en su Documento Técnico 2/23, sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023[32], ha advertido que la misma empeora la sostenibilidad del sistema y ha instado a los responsables públicos a articular una estrategia fiscal nacional a medio y largo plazo que contemple una reforma integral del marco fiscal para garantizar la sostenibilidad. En el mismo sentido, el Informe anual del Banco de España 2022[33] estima que será necesario adoptar nuevas medidas a partir de 2025 para reforzar su sostenibilidad financiera.

En cuanto al aspecto tributario, este apartado trata la financiación de las pensiones públicas vía Presupuestos Generales del Estado (PGE). Por ejemplo, el último año que se aprobaron los PGE fue en 2023, en ese año se revalorizaron las pensiones y supusieron un sobrecoste financiero para la Seguridad Social —Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de PGE 2023—. Asimismo, se trata el debate de la afectación o no afectación presupuestaria de los ingresos tributarios para la financiación de las pensiones públicas —art. 27.3 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria—, como las pensiones no contributivas o los complementos a mínimos, y también se trata el debate de la pensión de viudedad y orfandad por la que se podrán financiar con cargo a los PGE.

6. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS MODELOS EUROPEOS DE PREVISIÓN SOCIAL

Existen diversos modelos públicos de previsión social en Europa. En Reino Unido y Portugal siguen la línea del *pay-as-you-go* (en español, "pago por uso" o "sistema de reparto"), en el que los ingresos corrientes por cotizaciones se utilizan para financiar el pago de las pensiones de los pensionistas actuales, pero no las pensiones de los trabajadores que cotizan actualmente. Existen otros países como Noruega, que hace depender de los combustibles fósiles la financiación de sus pensiones; o Austria y su modelo denominado "mochila austríaca", donde los trabajadores cotizan para sus pensiones futuras mientras se encuentran en situación activa de empleo.

Suecia e Italia, por ejemplo, emplean el modelo de cuentas nocionales para que las pensiones se revaloricen con la inflación y garanticen la sostenibilidad. Incluyen un sistema de reparto con cuentas individuales o nocionales. Además, retrasan la edad de jubilación progresivamente y aplican todas aquellas medidas con impacto presupuestario pequeño para mejorar el funcionamiento del sistema, como eliminar el desequilibrio de regímenes especiales y plantear la sustitución de la pensión de viudedad por ayudas temporales por fallecimiento de la pareja.

[31] *Vid.* Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

[32] AIReF: "Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023", *Documento técnico 2/23*, 24 de marzo de 2023. Disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

[33] Banco de España: "Informe anual 2022", 10 de mayo de 2023. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf.

Las cuentas nocionales o individuales son un sistema en el que las cotizaciones pagan las pensiones en el presente, pero dan lugar a derechos futuros que se apuntan en una cuenta individual. En éstas se calcula la pensión inicial en el momento de la jubilación conforme a las proyecciones de ingresos del sistema durante toda la esperanza de vida del nuevo pensionista.

El sistema es público, de reparto y progresivo debido a la existencia de pensiones mínimas. Estas cuentas nocionales eliminan incertidumbres, ya que los trabajadores reciben una proyección de su pensión a lo largo de toda su carrera laboral, porque convierten las cotizaciones sociales en un ahorro y no en un impuesto, y porque incentivan el crecimiento del empleo y de la productividad. Fomentan, asimismo, la prolongación de la vida laboral mediante la edad flexible de jubilación. Cada trabajador de forma anticipada sabe cuánto aumenta su pensión por año en su retraso de jubilación, sin ser la pensión superior a la media sobre el salario, al disminuir la ratio de cotizantes sobre pensionistas[34].

En cuanto al aspecto tributario, el último apartado realiza un análisis jurídico-tributario de los modelos públicos de previsión social en Europa de manera que España tenga la opción de adoptar el modelo más beneficioso, como el sistema de cuentas nocionales de Suecia o el *Automatic Enrolment* —sistema de inscripción automática en los planes de pensiones de empleo— de Reino Unido. Es posible observar cómo España se inclina por este último, al haberse ampliado el límite de reducción de aportaciones a los planes de pensiones de empleo en detrimento de los planes de pensiones individuales.

En síntesis, se podría destacar de los modelos analizados lo siguiente: en primer lugar, el modelo del Reino Unido prioriza el tercer nivel, es decir, la pensión privada a través del sistema *Automatic Enrolment* como complemento del bajo salario de las pensiones públicas. Adopta una política respecto al segundo y tercer pilar que complementa al sistema de pensiones pública del primer pilar. En segundo lugar, el modelo mediterráneo del sistema de cuentas nocionales italiano consiste en una dualidad entre las cuentas nocionales y la "mochila austríaca", que podría ser rescatada por el trabajador antes de su jubilación. En tercer lugar, el modelo ibérico de Portugal, semejante al de España, destaca por la flexibilidad de la edad de jubilación —el trabajador puede jubilarse más allá de la edad legal—. En España se incentiva esta idea de flexibilidad con una cantidad a tanto alzado una vez se jubile el trabajador o un incremento de hasta un 4% en su salario por cada año prorrogado. En cuarto lugar, el sistema escandinavo de cuentas nocionales sueco es el modelo a seguir por numerosos países. Se adelantó alrededor de 30 años a la problemática de la sostenibilidad de las pensiones. En quinto lugar, el sistema centro europeo de la "mochila austríaca" goza de grandes ventajas e inconvenientes, entre estos, facilita el despido y no se garantiza la pensión del trabajador que, si es despedido, tendrá que utilizar esta "mochila" como sustento para vivir. En sexto y último lugar, el sistema de pensiones noruego se basa en un modelo sólido. No obstante, podría mermarse por la implantación de las normativas medioambientales anticontaminantes de Dióxido de Carbono (CO2), que prescindirían del petróleo. Razón por la que Noruega se vería, a medio plazo, seriamente comprometida para garantizar la seguridad de las pensiones.

[34] Por ejemplo, a propósito de las proyecciones de las Naciones Unidas de 2017, BOULHOL y GEPPERT afirmaron en 2018 que "para mantener el ratio entre cotizantes y pensionistas al nivel actual la edad de jubilación debería aumentar hasta más de 76 años en 2050". Domenech, R.: "Sostenibilidad y revalorización de las pensiones", *Revista electrónica Seguridad Social*, 20 de diciembre 2018. Disponible en https://revista.seg-social.es/2018/12/20/sostenibilidad-y-revalorizacion-de-las-pensiones/. *Vid.* CEPR: "Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force", 4 de junio de 2018. Disponible en https://cepr.org/voxeu/columns/population-ageing#pension-policies-alone-will-not-prevent-decline-relative-size.

7. CONCLUSIONES

El estudio de las reformas del sistema de pensiones desde la óptica del Derecho Financiero y Tributario pone de relieve que la sostenibilidad financiera no puede abordarse de forma aislada ni exclusivamente mediante ajustes variables. La demografía actúa como un factor estructural ineludible, cuya evolución condiciona de manera permanente el equilibrio entre ingresos y gastos, obligando a los poderes públicos a diseñar respuestas normativas de largo alcance.

La previsión social se consolida como un elemento esencial de estabilidad financiera, en la medida en que su financiación requiere una combinación equilibrada de cotizaciones sociales y recursos tributarios. La separación de fuentes de financiación y la creciente intervención del presupuesto del Estado reflejan un desplazamiento progresivo hacia modelos más fiscalizados, que deben ser evaluados a la luz de los principios constitucionales de suficiencia, progresividad y solidaridad intergeneracional.

En este contexto, la previsión social alternativa o complementaria constituye un instrumento relevante de viabilidad financiera, pero no puede erigirse en sustituto del sistema público. Su función debe ser estrictamente complementaria, orientada a reforzar los niveles de protección sin generar desigualdades excesivas ni trasladar el riesgo social al individuo. El diseño de incentivos fiscales a estos mecanismos exige una cuidadosa ponderación para evitar efectos regresivos y garantizar la coherencia del sistema tributario.

La suficiencia de las pensiones se confirma como el eje central de cualquier estrategia de sostenibilidad financiera. La estabilidad presupuestaria no puede lograrse a costa de una merma sustancial de las prestaciones, pues ello comprometería la legitimidad del sistema y la confianza de los ciudadanos en el pacto intergeneracional. La sostenibilidad, en sentido jurídico, implica no solo equilibrio financiero, sino también adecuación y protección social efectiva.

El análisis de los modelos europeos de previsión social evidencia que no existe una solución única. Países como Austria y Suecia apuestan por sistemas robustos con mecanismos automáticos de ajuste; Noruega combina previsión social y gestión eficiente de recursos públicos; Italia y Portugal enfrentan mayores tensiones demográficas y financieras; mientras que el Reino Unido refuerza la complementariedad privada. Estas experiencias ponen de manifiesto que la sostenibilidad financiera requiere reformas continuas, flexibles y adaptadas a las particularidades económicas y demográficas de cada Estado.

En definitiva, el Derecho Financiero y Tributario se configura como un instrumento clave para articular un sistema de pensiones sostenible, suficiente y socialmente legítimo, capaz de afrontar los retos demográficos y económicos presentes y futuros sin renunciar a los valores esenciales del Estado social.

8. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Tributaria: "Pensionistas, percepciones de pensiones y pensiones medias por sexo, Comunidad autónoma del perceptor y edad", *Informe de la Agencia Tributaria sobre el Mercado de trabajo y Pensiones 2021*. Disponible en https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2021/jrubik6b8574c79bd02ed3eb08e92e7a9544e099279a2e.html.

AIReF: "Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023", *Documento técnico 2/23*, 24 de marzo de 2023. Disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

Banco de España: "Informe anual 2022", 10 de mayo de 2023. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf.

CEPR: "Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force", 4 de junio de 2018. Disponible en https://cepr.org/voxeu/columns/population-ageing#pension-policies-alone-will-not-prevent-decline-relative-size.

Corral Delgado, S., Domínguez Martínez, J.M. y López del Paso, R.: "Análisis comparativo de los instrumentos para la previsión social complementaria: características, tratamiento fiscal y rentabilidad financiero-fiscal", *Extoikos*, núm. 2, Instituto Econospérides, Málaga, 2011, pp. 37-45.

Diario Sur: "Este es el país europeo que tiene una pensión de jubilación máxima superior a los 9.000 euros al mes", 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.diariosur.es/economia/pensiones/pais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html.

Domenech, R.: "Sostenibilidad y revalorización de las pensiones", *Revista electrónica Seguridad Social*, 20 de diciembre 2018. Disponible en https://revista.seg-social.es/2018/12/20/sostenibilidad-y-revalorizacion-de-las-pensiones/.

Gorospe Oviedo, J.I.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones privados en la Unión Europea", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 157, 2013, pp. 152 y ss.

Iglesias Osorio, B.C.: "El mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social", *Documentación Laboral*, vol. 1, núm. 103, Ed. Cinca, Madrid, 2015, pp. 195-212.

Litago Lledó, R.: "El nuevo concepto legal de prestación patrimonial de carácter público", *Documentos: Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 11, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2018, pp. 163-164.

Málaga Hoy: "Las pensiones en Andalucía", *Editorial*, 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.malagahoy.es/opinion/editorial/pensiones-Andalucia_0_1746425444.html.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 475, julio-agosto de 2023, pp. 9-42.

Noticias Red: "Boletín 01/2022", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 14 de enero de 2022. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d3af6feb-9b8c-4c2a-b35b-042b9ee805d9/BNR+01-2022.pdf?MOD=AJPERES.

Noticias Red: "Boletín 01/2025", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 13 de enero de 2025. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2368222d-607b-48ea-bbae-3599cad6c61c/BNR+01-2025.pdf?MOD=AJPERES.

OCDE: "Panorama de la salud 2019". Disponible en https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf.

Oliver Cuello, R.: "Los sistemas complementarios de previsión social", en Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los Planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014, pp. 79-125.

Revista Nacional de Educación: "William Beveridge ha expuesto en España sus modernas tesis económico-sociales", núm. 60, 1946. Disponible en https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/82311/00820073001354.pdf?sequence=1.

Rodríguez González, A.: "Origen de la previsión social en España: de la iniciativa privada a la intervención del Estado (1880-1939)", *Derecho y trabajo en el Siglo XIX*, Madrid, Ed. Dykinson, Madrid, 2017, pp. 299-326.

Sanz, J.: "La UE vuelve a advertir a Sánchez: suspenderá los fondos europeos si no se garantizan unas pensiones sostenibles", *La Razón*, 4 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.larazon.es/economia/20221204/xn64dbox3rcyzfuvx2shhl2oqa.html.

Seguridad Social: "Bases y tipos de cotización". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537.

Seguridad Social: "Jubilación ordinaria: Requisitos". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28472.

Seguridad Social: "Régimen general. Jubilación ordinaria. Cuantía". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28475/40827.

Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, CEF, Madrid, 2022, pp. 119-147.

65ymas.com: "Esto es lo que cobrarás de pensión de jubilación con 30 años cotizados en 2022", 2 de octubre de 2022. Disponible en https://www.65ymas.com/economia/pensiones/importe-pension-jubilacion-tener-30-anos-cotizados_42743_102.html.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 181-206

La precariedad laboral juvenil como factor de riesgo en la sostenibilidad del sistema de pensiones

Youth Labour Precariousness as a Risk Factor for the Sustainability of the Pension System

José Iván Pérez López

Investigador predoctoral contratado FPU
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0009-0005-0865-0125

Sumario

1. **La precariedad laboral juvenil en el ordenamiento jurídico español**
   1.1. Carencia de definición unitaria y construcción negativa del concepto
   1.2. Juventud como cualidad jurídica con reconocimiento vulnerable
2. **Juventud, límites etarios y exclusión contributiva**
   2.1. La edad como criterio excluyente en políticas activas
   2.2. Discriminación etaria y exigencia de justificación reforzada
   2.3. Umbrales cronológicos como barrera de acceso a políticas activas
3. **Brecha contributiva, discontinuidad y sostenibilidad futura del sistema de pensiones**
   3.1. Densidad contributiva juvenil y expectativa normativa vs realidad
4. **Plataformas digitales y erosionamiento estructural de la base de cotización**
   4.1. Plataformas como gatekeepers de acceso laboral
   4.2. Asimilación contractual impropia y deslocalización contributiva
5. **El mecanismo de equidad intergeneracional y la reconstrucción de la base contributiva**
   5.1. La sostenibilidad desde el ingreso y no desde el ajuste
   5.2. Contribución intergeneracional y corrección de la fractura juvenil
6. **Expectativa normativa de cotización y brecha real de densidad contributiva**
   6.1. El horizonte normativo de cotización (HNC): construcción jurídica y límites
   6.2. La trayectoria efectiva: Expectativa Efectiva de Cotización (EEC)
   6.3. Adaptación empírica: uso de la duración esperada de la vida laboral
   6.4. La Brecha Contributiva (): medición del desajuste estructural
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Cita Sugerida: PÉREZ LÓPEZ, J.I.: «La precariedad laboral juvenil como factor de riesgo en la sostenibilidad del sistema de pensiones». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 181-206.

Resumen

El presente trabajo examina la precariedad laboral juvenil como factor estructural que compromete la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Desde una perspectiva jurídico-laboral y de Seguridad Social, se analiza la ausencia de una definición normativa unitaria de la precariedad, el uso de umbrales etarios rígidos en las políticas de empleo y la creciente inserción de jóvenes en formas atípicas de trabajo, incluidas las plataformas digitales. Estas dinámicas generan discontinuidades y lagunas contributivas que debilitan la suficiencia futura de las pensiones. El trabajo subraya la necesidad de adaptar el sistema de protección social a las nuevas trayectorias laborales para garantizar la equidad intergeneracional.

Palabras clave

Precariedad laboral juvenil; Seguridad Social; sistema de pensiones; brecha contributiva; equidad intergeneracional; políticas de empleo; plataformas digitales

Abstract

This article analyses youth labour precariousness as a structural factor undermining the sustainability of the public pension system. From a labour law and social security perspective, it addresses the lack of a unified legal concept of precariousness, rigid age thresholds in employment policies and young people's concentration in atypical and platform-based work. These dynamics produce contributory gaps that jeopardise future pension adequacy. The paper highlights the need to adapt social protection systems to contemporary labour trajectories in order to ensure intergenerational equity and long-term sustainability.

Keywords

Youth labour precariousness; Social Security; pension system; contributory gaps; intergenerational equity; employment policies; digital platforms

1. LA PRECARIEDAD LABORAL JUVENIL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1.1. Carencia de definición unitaria y construcción negativa del concepto

La conceptualización jurídico-legal de la precariedad laboral se halla fragmentada y dispersa en un conjunto heterogéneo de normas de ámbito estatal y autonómico, sin que exista una definición unitaria o sistematizada[1]. La naturaleza marcadamente polisémica del término dificulta su delimitación conceptual en el ámbito jurídico-laboral, pues su contenido se ha configurado, en gran medida, de forma negativa. En efecto, el legislador ha tendido a describir la precariedad no tanto por sus rasgos propios, sino por la ausencia o degradación de los elementos estructurales del trabajo decente (la estabilidad, la suficiencia retributiva, la protección social o la negociación colectiva)[2].

De este modo, la precariedad se define más por lo que niega que por lo que afirma, convirtiéndose en una categoría reactiva, vinculada a la quiebra de los principios que informan el Derecho del Trabajo. Esta construcción negativa evidencia la dificultad del ordenamiento jurídico para ofrecer una respuesta conceptual coherente ante un fenómeno dinámico y mutable, que se manifiesta en distintas intensidades y formas según el contexto económico y productivo. En consecuencia, la precariedad aparece como un concepto relacional y residual, delimitado por contraposición al modelo ideal de empleo protegido que el Derecho laboral aspira a garantizar. Los textos legales que respaldan dicho argumento es el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo[3] y el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral[4].

Superar la lectura de dichas normativas implica aceptar que la precariedad laboral trasciende la mera inestabilidad contractual, proyectándose sobre dimensiones más amplias como la insuficiencia salarial, la limitación de derechos colectivos, la parcialidad involuntaria o la ausencia de expectativas de promoción profesional cuya inatención desnaturaliza el mencionado término habida cuenta del contexto actual[5]. Más acertadamente, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, introdujo un cambio significativo al desplazar el foco desde la regulación de la contratación hacia la identidad del sujeto trabajador. Su artículo 50.1 supuso un avance al reconocer, por primera vez en una norma con rango legal, que determinadas cualidades personales (como la juventud) pueden justificar un tratamiento jurídico reforzado mediante acciones prioritarias de acceso al empleo.

1.2. Juventud como cualidad jurídica con reconocimiento vulnerable

De acuerdo con el artículo 53.1 de la citada Ley de Empleo, las personas trabajadoras menores de treinta años son consideradas colectivo vulnerable, destinatarios de políticas activas específicas. Estas medidas se concretan en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, que, aunque no colma el vacío conceptual existente en torno a la noción de precariedad, amplía su interpretación al incorporar factores estructurales como la dificultad de su empleabilidad y la insuficiencia formativa. De este modo, la precariedad deja de entenderse exclusivamente como una disfunción contractual para configurarse como una condición social compleja y multidimensional, vinculada a la fragilidad de

[1] *Vid.* art. 169.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; art. 19 del Decreto 75/2023 de 18 de agosto; art. 22 c) de la Ley 15/2018, 7 de junio; art. 50.1 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero entre otras.

[2] Álvarez Cortés, J. C.: "Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la seguridad social", Almería, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, 2025, pp. 29.

[3] «BOE» núm. 61, de 12/03/2019.

[4] «BOE» núm. 9, de 11/01/2023.

[5] VV.AA.: Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo, Monereo Pérez, J. L. (Dir.), Murcia, Laborum, 2025, pág. 800.

las trayectorias laborales juveniles en el mercado de trabajo contemporáneo[6]. A pesar de este avance normativo, persiste un sesgo estructural en el diseño de las políticas de empleo juvenil: la reducción de la juventud a un mero criterio etario. La mayoría de los planes de empleabilidad agotan el término «joven» en la edad cronológica, simplificando estadísticamente una etapa vital compleja, diversa y profundamente condicionada por factores sociales, económicos y culturales. Esta concepción restrictiva ignora que la juventud es más que una categoría biológica por cuanto constituye una realidad socioeconómica prolongada, marcada por la insuficiencia salarial, la dificultad de emancipación y la inestabilidad laboral[7].

Resulta, por tanto, paradójico y discriminatorio que se excluya automáticamente de tales programas a quienes superan el umbral de los treinta años, cuando muchos de ellos continúan enfrentando las mismas barreras estructurales que motivaron la intervención pública. ¿Deja acaso una persona de ser «joven» en sentido sociolaboral al cumplir 30 años? Limitar el acceso a las políticas activas de empleo por motivos puramente biológicos empobrece la eficacia y la justicia del sistema, al tiempo que desatiende las trayectorias discontinuas y las transiciones laborales tardías que caracterizan al mercado de trabajo actual. La discriminación etaria se cualifica cuando contrastamos los márgenes de edad implementados en cada plan de empleo autonómico ya que son dispares unos de otros, *v. gr.:* Sistema Nacional de Garantía Juvenil -de 16 a 30 años-; Plan Empleo Juvenil: Activa-T Joven de Andalucía -de 18 a 30 años-; Projectes Singulars de Cataluña -de 16 a 29 años-; Avalem Joves / incentivos Labora de la Comunidad Valenciana -de 16 a 29 años-; Plan de Empleo Joven de la Comunidad de Madrid -sin edad mínima y umbral máximo de 30 años-; Acciones FSE+/GJ (Empleo-Formación) de La Rioja -desde 16 a 29- entre otros.

En el ámbito supranacional, la situación resulta aún más restrictiva, pues los márgenes de edad para ser incluidos en las políticas de empleo se reducen de manera significativa. En orden a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo, la denominada *Iniciativa de Empleo Juvenil* limita su ámbito de aplicación a las personas jóvenes de hasta 25 años[8]. Esta delimitación etaria, aunque orientada a focalizar los recursos en los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo, termina por excluir a un amplio sector de la juventud que, pese a continuar enfrentando condiciones de inestabilidad y precariedad laboral, queda fuera de los parámetros formales de «juventud» definidos por la normativa europea que insiste en su conceptualización jurídico-estadística[9].

2. JUVENTUD, LÍMITES ETARIOS Y EXCLUSIÓN CONTRIBUTIVA

2.1. La edad como criterio excluyente en políticas activas

La indefinición sociológica del concepto de «juventud» tiene profundas repercusiones en el ámbito jurídico-laboral, especialmente en el diseño de políticas públicas y planes de empleo[10]. La

[6] González Cobaleda, E.: "Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes", Almería, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, 2025, p. 121.

[7] Arrondo Asensio, C. M.: "La generación que no despega: Trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, 2025, p. 95.

[8] El apartado 1) anexo I denomina a los jóvenes como «participantes» a los beneficiarios directos de una intervención del FSE (Fondo Social Europeo), que se puedan identificar, cuyas características se puedan solicitar y para los que esté programado un gasto específico. No se podrá clasificar a otras personas como participantes. «DOUE» núm. 347, de 20 de diciembre de 2013.

[9] A mayor abundamiento sobre la concepción estadística del término joven *vid*. Gómez Salado, M.: *La* Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral. Conceptualización, reformas y cambios recientes. Pamplona, Aranzadi, 2023, pp. 22 y ss.

[10] Morales Martín, J. J.: "La juventud en su perspectiva sociológica, procesos, transiciones y trayectorias", Madrid, Revista central de sociología, 2010, p. 16.

normativa española y europea tiende a construir la categoría de «persona joven» como un criterio meramente biologicista -generalmente limitado entre los 16 y los 30 años-, ignorando que la juventud, tal y como evidencia la sociología contemporánea, constituye un fenómeno plural, prolongado y heterogéneo. Esta simplificación legal genera una notable disonancia entre la realidad social y el marco jurídico que pretende regularla al desconocer los nuevos contornos que han superado la delimitación clásica de la relación laboral tradicional[11].

Las evaluaciones oficiales de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Programa Operativo de Empleo Juvenil, basadas en la integración de los registros del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el SISPE y la Tesorería General de la Seguridad Social, ofrecen un diagnóstico inequívoco: los jóvenes que participan en estas actuaciones cotizan más y durante más tiempo que aquellos que no acceden a ellas. En el caso de los contratos de formación y aprendizaje cofinanciados por la IEJ[12], la probabilidad de encontrarse afiliado a la Seguridad Social dieciocho meses después de la inscripción alcanza el 97,2% entre los participantes frente al 60 % registrado en el grupo de control. A los veinticuatro meses, la diferencia sigue siendo notable (71,7 % frente al 46,9 %). Esta mayor estabilidad se refleja también en la densidad contributiva, llegando los participantes a acumular 59 días adicionales de afiliación a los dieciocho meses y hasta 101 días más a los veinticuatro meses[13]. Resultados similares se observan en las acciones formativas de los Servicios Públicos de Empleo, donde la participación genera entre 32 y 64 días adicionales de cotización según el periodo analizado[14].

El contraste entre estos datos y el diseño normativo vigente resulta particularmente significativo pues la mayoría de las políticas de empleo juvenil continúan fijando el límite etario de los treinta años como umbral excluyente de acceso a estos programas, pese a que las evidencias descritas muestra que su impacto sobre la trayectoria laboral y contributiva es sustancial. Este límite cronológico, insistimos, opera como un criterio de segmentación normativa que impide acceder a medidas que incrementan objetivamente la cotización a quienes, a pesar de haber superado dicha edad, siguen insertos en mercados laborales marcados por la inestabilidad, la parcialidad involuntaria o la discontinuidad contractual.

La consecuencia es doble ya que se refuerza la precariedad estructural de quienes quedan fuera del umbral etario pese a encontrarse en trayectorias vulnerables y además, el propio sistema de Seguridad Social renuncia a cotizaciones valiosas, justamente en un contexto en el que la densidad contributiva de las generaciones jóvenes resulta determinante para su sostenibilidad futura. En un mercado de trabajo caracterizado por transiciones prolongadas y por vidas laborales fragmentadas, mantener un criterio etario rígido reproduce desigualdades que las políticas públicas deberían mitigar.

Si la juventud, vista generalmente como una etapa lineal de tránsito hacia la adultez, se ha convertido en un itinerario vital marcado por trayectorias laborales intermitentes, formación continua

[11] Rodrigo Silva, C.: "Precariedad laboral y derecho del trabajo: Una aproximación a los elementos jurídicos de la precariedad", Chile, Ius et Praxis, 2024, p. 82.

[12] Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y UAFSE (Autoridad de Gestión FSE) (2018). II Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid. Datos disponibles en: https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/evaluacion/informes/poej/iae/inf_ev2018_iej.pdf.

[13] Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y UAFSE (Autoridad de Gestión FSE) (2019). Segunda Evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) 2014-2020. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid. Datos disponibles en: ttps://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/evaluacion/informes/poej/inf_ev2019_poej.pdf.

[14] Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y UAFSE (Autoridad de Gestión FSE) (2019). Segunda Evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) 2014-2020. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid. Datos disponibles en: https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/evaluacion/informes/poej/inf_ev2019_poej.pdf.

y procesos de emancipación diferidos, los instrumentos jurídicos que la abordan (desde la Estrategia de Empleo Joven hasta los programas de Garantía Juvenil) quedan desfasados en su fundamento al subestimar la importancia de los procesos sociales[15].

Desde esta perspectiva, se reclama una reformulación del concepto jurídico de juventud que incorpore variables socioeconómicas, formativas y de vulnerabilidad, superando el reduccionismo biologicista en favor de una noción dinámica y contextual. Para la Seguridad Social, se produce una pérdida de expectativas de cotización, la inserción laboral plena, reducción de los periodos de cotización y acentúan las lagunas contributivas en los tramos iniciales de la vida profesional así como una baja tasa de sustitución.

Todo ello conlleva un debilitamiento de la base financiera del sistema de reparto y se incrementa el riesgo de que una generación entera llegue a la edad de jubilación sin haber acumulado[16] las cotizaciones suficientes para acceder a una pensión contributiva digna. En última instancia, la falta de adecuación del concepto jurídico de juventud se traduce en un déficit estructural de protección social que compromete el presente laboral de los jóvenes así como una contribución más efectiva a la sostenibilidad futura del propio Estado del Bienestar.

2.2. Discriminación etaria y exigencia de justificación reforzada

La edad se ha ido volviendo un elemento de preocupación por parte del legislador nacional, supranacional e internacional[17]. Desde la promulgación de la Constitución, el Tribunal Constitucional no tardó en esclarecer el inciso final del art. 14 CE en cuanto a la prohibición de la discriminación por «cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Tempranas sentencias reconocieron la ambigüedad del inciso final cuya consecuencia se resolvió en impedir a los ciudadanos recibir el amparo de una discriminación abstracta o general[18]. No obstante, sí ha admitido la discriminación dentro de un canon de objetividad y razonabilidad cuando su núcleo de diferenciación sea arbitrario e injustificado[19]. Por tanto, el inciso final del art. 14 CE constituye un cajón de sastre de interpretación abierta o extensiva que permite la protección de determinadas discriminaciones no expresadas en el texto constitucional[20] siempre que arrojen una inferencia discriminatoria sin fundamento. La apertura hacia otras formas de discriminación no contempladas expresamente entre los motivos clásicos de no discriminación del art. 14 CE constituye obligado cumplimiento en atención a los arts. 10.2 y 96 CE. El art. 14 del Convenio Europeo para los Derechos Humanos[21] replica el mismo inciso final prohibiendo la distinción «por cualquier condición». Su Protocolo núm. 12 repite en su art. 1 el mismo contenido[22]. Más adelante, el art. 1 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, reconoce por primera vez

[15] Recio, A.: "Precariedad laboral: reversión de los derechos sociales y transformación de la clase trabajadora", Barcelona, Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales, 2007, p. 275.

[16] Álvarez Cortés, J. C.: "Los jóvenes ante el sistema de protección social español… *op. cit.*, p. 30.

[17] Sobre el edadismo institucional *vid.* Ramírez Bandera C.: "El edadismo y su incidencia en el sistema de seguridad social español cuando la expulsión del mercado de trabajo por razón de edad se institucionaliza", VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia, Laborum, 2024.

[18] STC 76/1983 de 5 de agosto ECLI:ES:TC:1983:76.

[19] STC 209/1988 de 10 de noviembre. ECLI:ES:TC:1988:209.

[20] *V. gr.:* la STC 31/1984 de 13 de marzo. ECLI:ES:TC:1984:31. En ella el TC trata por primera vez sobre la discriminación relacionada con la edad en el contexto de relaciones laborales. Otras sentencias en las que se han pronunciado sobre la cuestión de la edad han sido las SSTC 37/2004; 63/2011 o 79/2011 entre otras.

[21] «BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

[22] Instrumento de ratificación del Protocolo numero 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. «BOE» núm. 64, de 14 de marzo de 2008. Pese a no contener expresamente la diferenciación basada en la edad, en el apartado 20 se cita la preocupación por introducir la edad toda vez que va cobrando importancia y relevancia en términos discriminatorios.

la prohibición discriminatoria basada en la edad aunque con limitaciones en ciertos sectores como las Fuerzas Armadas. El Derecho Originario añade la edad también en su art. 10 como elemento discriminatorio y en el art. 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A partir del 2000 la protección legal frente a la discriminación por la edad se intensifica y materializa en multitud de ámbitos *v. gr.:*

Art. 3. c) de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, de Desplazamiento de Trabajadores en el marco de una Prestación de Servicios Transnacional; Art. 27.1 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Art. 38 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario; Art. 148 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; Art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; Art. 50.3 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía; Art. 8.12 de la Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social; Art. 2.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación; Art. 22. a) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte y art. 9. c) de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Como puede observarse, la preocupación de la edad no constituye una cuestión aislada de otros ámbitos y dimensiones lo que se traduce en una preocupación general que incide de manera global y que pretende ser objeto de protección. Debe recordarse que, la introducción de este tipo de discriminación en normas supranacionales (tanto de Derecho originario y Derivado) supone un auténtico mandato vertical de cumplimiento extramuros del control de convencionalidad[23] ya que las mismas prevalecen de conformidad con el art. 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y la regla de inoponibilidad de Derecho interno sobre los tratados *ex* art. 27 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados. Como acicate, en cumplimiento del art. 10.2 CE y el mencionado Protocolo núm. 12 del CEDH en sinergia con la STEDH de 21 de diciembre de 1999 (asunto Salgueiro da Silva Mouta c/ Portugal) ya ha aplicado el artículo 14 de dicho Convenio con respecto a motivos de discriminación que no se mencionan en esa disposición. Se prevé una cláusula general de no discriminación, y de este modo el alcance de la protección que ofrece va más allá del «goce de los derechos y libertades» reconocidos en el CEDH (y con cierto respaldo del TC por la STC 140/2018). Cuando un derecho fundamental reconocido por la Constitución admite más de una interpretación, debe adoptarse aquella que resulte conforme a los Tratados internacionales en la materia y muy especialmente al Convenio Europeo de Derechos Humanos[24]. Se erigen tanto el CEDH y TEDH como parámetro hermenéutico obligatorio. Pero es que dicho parámetro hermeútico es extensivo a cualquier otro actor internacional al mencionar expresamente el art. 10.2 CE la posibilidad de interpretar los derechos fundamentales y libertades conforme a lo que dispongan los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Se trata por tanto de una interpretación supranacional de aplicación obligatoria impuesta por la propia jerarquía normativa a

[23] Aunque no exento de controversia, ya que el Tribunal Supremo en STS de 29 de marzo de 2022 es bastante escéptico al atribuir una superioridad jerárquica a los Tratados internacionales ratificados según el art. 96CE ya que una vez ratificados pasan a formar parte del ordenamiento interno difuminando el rango supranacional del Tratado como consecuencia del proceso de inclusión legal dentro del ordenamiento jurídico español. Escepticismo compartido por el TC cuando hace décadas ya venía afirmando que los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (SSTC 49/1988, de 22 de marzo; 254/1993, de 20 de julio y 12/2008, de 29 de enero). La Sala mantiene una concepción muy restrictiva del control de convencionalidad, circunscribiéndolo a tratados autoejecutables, lo que en la práctica reduce el potencial normativo de la CSE…" *vid.* STS 3387/2025 - ECLI:ES:TS:2025:3387.

[24] Díez Picazo, M.: *Ordenamiento constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025, p. 568 y ss.

estar dicha interpretación por encima de otras de derecho interno con inferior rango legal[25]. Imposición proveniente además del art. 6 LOPJ[26] y la doctrina del TC sobre la interpretación de las normas en el sentido más favorable para la «efectividad del derecho fundamental» (STC 93/1984, de 16 de octubre) interpretación vinculante por muchas vías *v. gr.:* arts. 4 bis y 5.1 LOPJ y 27.1, 28.1 LOTC.

No se encuadra dentro de la legalidad, la selección de norma aplicable por parte de la jurisdicción ordinaria cuando las mismas no están en el mismo nivel de rango y eficacia legal, ya que se trata de una cuestión a resolver mediante la jerarquía normativa toda vez que nos encontramos ante una interpretación supranacional prevalente frente a otra que debe ceder en orden a la legalidad establecida de acuerdo con los argumentos anteriormente citados. Existe, por tanto, dos tipos de interpretaciones: la supranacional y la nacional. Y es que esta interpretación extensiva multinivel es la piedra angular de la Seguridad Social y el puente el art. 10.2 en sinergia con una perspectiva metodológica relacional[27].

Dicho todo lo anterior, sorprende como la edad no sido introducida de forma relevante en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, la cual contiene una pequeña incongruencia etaria. Tanto el art. 50.1 como el 52 califica a los jóvenes y mayores de 52 años como colectivo prioritario al tiempo que excluye a aquellos cuando cumplen más de 30 años.

2.3. Umbrales cronológicos como barrera de acceso a políticas activas

La configuración normativa del Estado social español evidencia una tensión estructural cuando se analiza, de manera conjunta, la Ley General de la Seguridad Social y la Ley 3/2023, de Empleo, particularmente en lo relativo al tratamiento jurídico de la edad como factor de acceso al empleo, a la protección social y, en última instancia, a la propia integración en el sistema contributivo. La LGSS, al erigir los principios de universalidad, igualdad, suficiencia y solidaridad como ejes vertebradores del sistema[28], concibe la protección social como un entramado que debe responder a situaciones de necesidad sin introducir distinciones que no estén explícitamente amparadas por el legislador y justificadas por la lógica interna del modelo contributivo[29]. En coherencia con ello, la norma solo

[25] Hasta el punto de prevalecer la interpretación supranacional sobre la nacional, subordinando los criterios de interpretación del art. 3 del Código Civil, a la hermenéutica de los arts. 16, 17 y 60 del CEDH.

[26] Y en tempranas sentencias del TS *vid.* STS 1 de octubre de 1996 rec. 4480/1995: la primacía de las normas de Derecho Internacional Convencional -llámese Tratado, Convenio o de otro modo-, como puso de relieve la Sentencia de 27 de febrero de 1970, es clara en el caso de conflicto o contradicción con las fuentes de Derecho Interno que pudieran diferir de lo estipulado en el Tratado o Convenio".

[27] Ruiz Santamaría, J. L.: *El sistema de pensiones español en una sociedad en constante transformación: un estudio desde una perspectiva holística y comparada*, Pamplona, Aranzadi, 2023, p. 60.

[28] Antes del 2000 el Tribunal Constitucional (STC 206/1997 de 27 de noviembre) aclara que, sobre todo en el plano internacional, resulta claro que la noción Seguridad Social no puede predicarse de instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad. La evolución del propio sistema español de Seguridad Social, los parámetros del Derecho Comparado y, muy especialmente, los compromisos asumidos por España en la materia (cuyo valor interpretativo es claro, a la luz de lo dispuesto en el art.10.2 C.E. y de la consagración de la tutela frente a riesgos sociales como un derecho humano) muestran cómo resulta un factor estructural, integrante mismo de la institución Seguridad Social, el diseño legal imperativo de la acción protectora garantizada, de tal suerte que queda excluida a sus beneficiarios la capacidad de decisión sobre las fórmulas de protección, su extensión subjetiva potencial y su intensidad al margen de los cauces legalmente establecidos. Cuando la voluntad privada resulta determinante sobre los factores aludidos, sin salir del ámbito genérico de la "protección social", si nos hallamos fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social. No otras son las consecuencias que se deducen del fundamental artículo 1 del Reglamento (CEE) núm. 1.248/92, del Consejo y del Convenio 102 O.I.T.

[29] Consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 37/1994, de 10 de febrero; 84/2015, de 30 de abril y 213/2006 de 21 de julio) venía recordando que la Constitución consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia.

recurre a la edad como criterio delimitador en supuestos tasados (fundamentalmente, la jubilación) preservando así la idea de que el acceso a la Seguridad Social descansa sobre la participación en el mercado de trabajo, la realización de actividades profesionales y la consiguiente acumulación de cotizaciones.

Como se viene diciendo, la Ley 3/2023 reproduce un esquema de políticas activas de empleo sustentada en umbrales etarios rígidos, normalmente fijados en los treinta años, que operan como filtros de acceso a programas de orientación, recualificación o inserción laboral. Tal diseño (heredero de lógicas estadísticas y administrativistas que identifican lo «juvenil» con un intervalo biológico arbitrario) introduce una fractura significativa al excluir a quienes, pese a encontrarse en situaciones objetivas de precariedad, discontinuidad en el empleo o déficit de capital laboral, quedan fuera del perímetro conceptual de "persona joven". En términos jurídico-materiales, esta delimitación etaria deviene problemática porque altera las condiciones de acceso a las herramientas que permiten construir una carrera de cotización suficiente, interfiriendo con la propia función de la LGSS como sistema que requiere la incorporación del mayor número posible de personas para garantizar la sostenibilidad financiera del modelo[30].

La problemática se acentúa si se integra en el análisis el artículo 12 de la Carta Social Europea, cuyo mandato se proyecta en algo más que reconocer el derecho a la seguridad social al imponer a los Estados, la obligación de mantener un sistema universal, progresivamente expansivo y exento de barreras excluyentes. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha interpretado este precepto en sentido amplio, enfatizando que los Estados no pueden introducir criterios de elegibilidad que resulten arbitrarios o que reduzcan injustificadamente el alcance de la protección. Bajo esta perspectiva, el uso de la edad como criterio clasificatorio rígido en las políticas activas de empleo (cuando estas condicionan, de hecho, la posibilidad de acceder a cotizaciones futuras y, por ende, a prestaciones contributivas) resulta difícilmente reconducible a un objetivo legítimo compatible con la lógica expansiva y no discriminatoria exigida por el art. 12 CSE.

La interacción entre las políticas nacionales de empleo juvenil, la normativa europea de coordinación de los sistemas de seguridad social y los instrumentos internacionales de garantía de derechos sociales revela una paradoja apenas explorada en la doctrina académica actual. La juventud no existe como categoría jurídica autónoma en el Derecho europeo de la Seguridad Social, pero sí funciona como una categoría política utilizada por los Estados para segmentar el acceso al empleo, a la cotización y, en última instancia, a la futura protección de vejez[31]. Esta disociación genera tensiones notables entre los objetivos de igualdad, universalidad y sostenibilidad que informan el sistema social europeo y determinadas prácticas nacionales basadas en límites etarios rígidos, que excluyen a quienes cumplen 25 o 30 años de los instrumentos más eficaces de inserción laboral.

La reciente sentencia del TEDH Ferrero Quintana c. España[32] de 26 noviembre 2024 permite iluminar esta paradoja desde una perspectiva renovada. Aunque el Tribunal avaló el límite de edad en el acceso a la Ertzaintza, dejó claro que toda diferenciación por edad exige una justificación reforzada, sustentada en datos empíricos verificables, y que sólo es válida cuando la finalidad perseguida no pueda alcanzarse mediante medios menos restrictivos. Si estos criterios son necesarios incluso en cuerpos

[30] Ya que debe existir una proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores *vid.* STC 256/2014, de 25 de septiembre.

[31] Si se analizan conjuntamente los Reglamentos de coordinación, el Código Europeo, la Carta Social Europea y la Directiva 2000/78/CE, emerge una conclusión central: el Derecho europeo de la Seguridad Social se sustenta en la idea de continuidad contributiva durante toda la "edad de trabajar", mientras que determinadas políticas nacionales erosionan dicha continuidad mediante exclusiones basadas en la edad cronológica.

[32] Sentencia disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22quintana%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-238103%22]}

policiales con funciones de alta exigencia física, su aplicación resulta especialmente contundente frente a las políticas de empleo juvenil, donde la edad cronológica no guarda relación directa con aptitudes funcionales ni con la capacidad para desempeñar los puestos ofertados. La sentencia, aun concluyendo que en el caso concreto no hubo vulneración, aplica un canon de proporcionalidad que puede interpretarse como una forma de justificación reforzada consistente en exigir que el Estado aporte razones objetivas y datos que acrediten la necesidad del límite de edad en relación con la operatividad policial

A mayor abundamiento, los Reglamentos (CE) nº 883/2004 y nº 987/2009, modificados por el Reglamento (UE) 2017/492, articulan un sistema de coordinación, no de armonización, cuyo objetivo es garantizar que la persona trabajadora pueda acumular derechos de seguridad social a lo largo de toda su vida activa, independientemente de que esta se desarrolle en uno o varios Estados miembros. Ni en el Reglamento 883/2004 ni en su Reglamento de aplicación aparece la «juventud» como categoría jurídica. Los pilares del sistema son:

— el principio de igualdad de trato (arts. 4 y 5 del Reglamento 883/2004),

— la determinación de una única legislación aplicable (arts. 11–16),

— la totalización de períodos de seguro, empleo o residencia (art. 6),

— y la aplicación de la prorrata *temporis* en materia de pensiones (arts. 50–60).

Este diseño parte de una premisa estructural fundada en la relevancia de la edad biológica como único factor determinante. Se trata de otro factor fundamental relacionado con la existencia de trayectorias contributivas suficientemente densas en la «edad de trabajar». La introducción de límites etarios rígidos por los Estados miembros (que expulsan de los programas de empleo a quienes cumplen 25 o 30 años pese a encontrarse aún en objetivas situaciones de precariedad) distorsionan esta premisa y quiebran el carácter universal del sistema europeo de coordinación. La coordinación no puede coser lagunas contributivas que el propio Estado genera artificialmente al negar oportunidades de empleo y cotización por criterios puramente cronológicos.

Esta problemática se aprecia también en el Código Europeo de la Seguridad Social, que distingue únicamente tres etapas vitales: infancia, edad de trabajar y vejez. El artículo 1(h) define «hijo» hasta los 15 años; el artículo 26 fija la edad de acceso a la pensión en torno a los 65. No existe un estatus jurídico de «juventud». Los principios que estructuran el Código, entre ellos, la amplia cobertura de la población activa (arts. 9, 15, 21 y 27), la definición funcional del periodo de actividad (art. 29) y los estándares de adecuación de las prestaciones (arts. 65–67), parten de la idea de que la protección de la vejez requiere carreras de Cotización extensas, continuas y suficientemente densas.

La Carta Social Europea (revisada) refuerza este enfoque. Aunque no contiene un precepto específico sobre discriminación por edad, sí consagra:

— El artículo 1, que obliga a los Estados a mantener o alcanzar el nivel más alto posible de empleo;

— El artículo 12, que exige mantener un sistema de Seguridad Social adecuado, no regresivo y sostenible;

— El artículo E, que prohíbe cualquier discriminación injustificada en el disfrute de los derechos reconocidos en la Carta.

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha subrayado que las distinciones basadas en la edad, especialmente cuando afectan a la población activa, requieren justificación reforzada. La expulsión automática de jóvenes por cumplir 30 años contradice esta doctrina, porque impide el acceso al empleo y deteriora su futura protección a la vejez.

Por su parte, la citada Directiva 2000/78/CE prohíbe expresamente la discriminación directa e indirecta por razón de edad (art. 2) y sólo admite excepciones estrictamente tasadas (arts. 4 y 6). La jurisprudencia del TJUE (en asuntos como Mangold, Kücükdeveci, Hütter, Petersen, Vital Pérez o Salaberria Sorondo) ha insistido en que los límites de edad sólo son legítimos cuando responden a objetivos de política de empleo verdaderamente legítimos, se aplican de forma coherente y sistemática y no van más allá de lo estrictamente necesario. Podría sostenerse fácilmente que dichos límites etarios generalizados de los programas de empleo juvenil no podrían superar este triple canon.

Desde la perspectiva de la Seguridad Social, estas prácticas generan un perjuicio estructural en tres planos:

1. Plano individual: ruptura de la continuidad contributiva.

Los jóvenes expulsados de los programas de empleo al cumplir 25 o 30 años acumulan lagunas de cotización en la etapa más decisiva para su integración en el mercado laboral. Estas lagunas reducen la futura base reguladora, dificultan cumplir la carencia exigida para acceder a la jubilación y erosionan sus expectativas de pensión adecuada.

2. Plano sistémico: ineficacia de la coordinación europea.

El sistema europeo presupone carreras contributivas mínimamente estables. Cuando un Estado introduce límites que impiden a un determinado colectivo acceder a cotizaciones durante años claves, la coordinación europea se convierte en una ficción jurídica al no poder totalizar lo que nunca se cotizó.

3. Plano de sostenibilidad: debilitamiento estructural de cotización.

Tanto el artículo 12 de la Carta Social Europea como los artículos 65–67 del Código Europeo exigen sistemas financieramente equilibrados. Excluir por edad a quienes deberían incorporarse al empleo para sostener el sistema supone una contradicción interna, ya que reduce la base de ingresos del régimen contributivo, incrementa la dependencia futura de regímenes asistenciales y agrava la presión financiera del sistema de pensiones.

En suma, los límites etarios rígidos en los programas de empleo juvenil constituyen no solo una discriminación injustificada en el sentido de la Directiva 2000/78/CE y de la Ley 15/2022, de 12 de julio, sino además una práctica anti-sistémica, incompatible con los principios de suficiencia, universalidad y sostenibilidad de la Seguridad Social europea y española.

3. BRECHA CONTRIBUTIVA, DISCONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD FUTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES

3.1. Densidad contributiva juvenil y expectativa normativa vs realidad

La discontinuidad de las trayectorias laborales es el patrón dominante de incorporación y permanencia de las generaciones jóvenes en el mercado de trabajo[33], más allá de meras anomalías biográficas aisladas. En España, por ejemplo, la tasa de paro de jóvenes menores de 25 años se situó en torno al 26 % en 2024[34]. Desde la perspectiva del Derecho de la Seguridad Social, este cambio cuestiona silenciosamente uno de los pilares dogmáticos del modelo contributivo clásico, esto es, la equivalencia, siquiera aproximada, entre vida laboral típica (continua, estable y a tiempo completo) y suficiencia de las prestaciones de vejez[35].

En los sistemas de reparto de corte bismarckiano[36] como el español, el vínculo entre la vida laboral y la intensidad contributiva se articula sobre tres presupuestos implícitos: continuidad temporal (cotizar muchos años seguidos), homogeneidad cualitativa (cotizar bajo un mismo estatuto protector, normalmente como trabajador asalariado a tiempo completo) y progresión salarial (bases crecientes o, al menos, estables en los tramos finales de la carrera). Las trayectorias discontinuas de los grupos nacidos a partir del 2000 se encuentran marcadas por alternancia entre desempleo, contratos temporales (en España la temporalidad involuntaria entre jóvenes de hasta 24 años alcanzó el 40,4 % en 2024)[37], tiempo parcial involuntario, periodos de autoempleo precario y salidas al extranjero, rompiendo simultáneamente con esos tres supuestos. El déficit contributivo resultante es cuantitativo (menos años y peores bases), y cualitativo, fragmentando así la biografía aseguradora en tramos heterogéneos, difíciles de recomponer mediante las reglas tradicionales de totalización y cómputo de lagunas.

Desde un prisma jurídico, la brecha generacional del sistema de pensiones no puede explicarse únicamente como «azar biográfico» o efecto colateral del ciclo económico. En efecto, debe atenderse como un producto normativo sobre el diseño de los requisitos de acceso (carencias, periodos mínimos, reglas de integración de lagunas, tratamiento de los tiempos de cuidado o de desempleo) basado mayoritariamente en el trabajador varón, estable y de dedicación plena que inspiró los modelos originarios. La aparente neutralidad etaria de las normas oculta un impacto generacionalmente sesgado ya que los jóvenes (que en la Unión Europea presentan una tasa de paro del 14,8 % para menores de 25 años en septiembre de 2025[38]) y quienes han desarrollado su vida laboral bajo la hegemonía de

[33] VV. AA.: El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud, Gómez Salado, M. A., Fernández Ramírez M. y Ruiz Santamaría, J. L. (Dirs), Madrid, Dykinson, 2025, p 246.

[34] Instituto Nacional de Estadística (INE), "Tasa de paro según grupos de edad. Serie 2009-2024", enlace JAXI, 13 mayo 2025, p. 1.8.1. Véase "La tasa de paro en España … la tasa de paro en España en 2024 de los hombres menores de 25 años (26,0) es la más alta de todos los países de la UE-27" https://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=ContentDisposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D1_8_Tasas_de_paro_se.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1259925463174%2F966%2F1.8+Tasa+de+paro+seg.pdf&ssbinary=true&utm_source.

[35] Vila Tierno, F.: "Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza?", Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, Almería, 2025, p. 10.

[36] Sobre dicho modelo *vid.* Castro Medina, R.: Aproximación al Derecho Laboral y Seguridad Social para jóvenes, Barcelona, Atelier, 2025, pp. 576 y ss.

[37] Ministerio de Trabajo y Economía Social, "Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo. Nº 45, Mayo 2025", apartado "Perfil del empleo", p. XX. "En el caso de los jóvenes de hasta 24 años con contrato temporal, el nivel de involuntariedad en España (40,4 %)…" https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num45_Mayo_2025.pdf?utm_source=

[38] Eurostat, "Euro indicators -Youth unemployment", 30 Octubre 2025. "La tasa de desempleo juvenil fue del 14,8 % en la UE" (menores de 25 años) https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-30102025-bp?utm_source=

la precariedad estructural soportan una probabilidad estadísticamente mayor de acumular carreras insuficientemente contributivas, aun habiendo prestado trabajo y generado riqueza durante décadas.

Esta brecha generacional se manifiesta en tres planos jurídicos que conviene repensar. El primero, sobre el plano de elegibilidad, pues los requisitos de carencia y las exigencias de alta/asimilada al alta penalizan de forma singular las carreras zigzagueantes, donde se concatenan periodos no cubiertos (economía informal, migraciones, trabajos de plataforma sin protección adecuada). El segundo, el plano de cuantía: la ampliación del periodo de cómputo y la menor calibración de las reglas de integración de lagunas repercuten más a quienes concentran los mejores salarios en etapas breves o tardías de su vida profesional. Tercero, el plano de igualdad y no discriminación. Aunque la edad no aparece como criterio diferenciador explícito, determinadas combinaciones normativas producen un efecto adverso sobre ciertos grupos de edad. Aquí se abre un campo fértil para el control de razonabilidad y proporcionalidad desde la óptica del principio de igualdad: ¿hasta qué punto es constitucionalmente admisible que la arquitectura técnica del sistema consolide un *gap* generacional de pensiones entre quienes comenzaron a trabajar bajo un modelo fordista protegido y quienes lo hicieron en un contexto de dualización y flexibilización permanentes? Una línea innovadora de reflexión jurídica consistiría en desplazar el foco desde la «culpabilización» de la biografía individual hacia la reforma estructural del ordenamiento. Si el propio Estado impulsa, tolera o al menos no corrige suficientemente la proliferación de formas de empleo que debilitan la aportación al sistema (contratos de corta duración, trabajo autónomo económicamente dependiente sin protección equiparable, falsos autónomos, plataformas digitales[39] que erosionan la noción clásica de empleador), resulta discutible que, décadas después, impute exclusivamente al sujeto el déficit contributivo acumulado.

Desde esta óptica, podría defenderse la necesidad de mecanismos compensatorios específicamente orientados a las generaciones precarizadas con aumentos de cotización adicionales por periodos de desempleo estructural, mejoras en la integración de lagunas para las etapas tempranas de carrera, o fórmulas de «restitución contributiva» ligadas a políticas activas de empleo juvenil.

Otra vía de innovación reside en repensar el anclaje estrictamente temporal del derecho a pensión. La lógica actual premia la suma de años y bases como mera magnitud cronológica; sin embargo, en contextos de discontinuidad, podría explorarse un enfoque funcional en orden a que el acceso y la cuantía se vinculen en mayor medida a la contribución total al sistema a lo largo de la vida, incorporando también periodos de trabajo no remunerado socialmente necesario (cuidados, formación prolongada exigida por el propio mercado) y tiempos de desempleo originados por decisiones macroeconómicas ajenas al individuo. Esta reconceptualización abriría la puerta a un derecho a la pensión biográficamente razonable, más que estrictamente lineal.

En definitiva, la brecha generacional del sistema de pensiones constituye un desafío jurídico de primer orden pues obliga a revisar si un modelo diseñado sobre trayectorias continuas puede seguir considerándose equitativo cuando la discontinuidad se convierte en regla. El Derecho de la Seguridad Social se enfrenta así a una encrucijada: o adaptarse para reconocer normativamente las nuevas biografías laborales, o consolidar un régimen de ciudadanía social estratificada donde la fecha de nacimiento actúe, de facto, como un factor de desigualdad en el acceso a una vejez digna. No obstante, no se debe extraerse una conclusión catastrofista sobre tales extremos, pues la Seguridad Social lleva de suyo su constante modificación, adaptación, ajuste y adecuación en función de tipo de

[39] Sobre todo aquellas plataformas digitales que funcionan como auténticas guardianas de acceso al mercado en los términos del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales. «DOUE» núm. 277, de 27 de octubre de 2022 en relación con el Dictamen 2016/C-051/06 del Comité Europeo de las Regiones de 4 de diciembre de 2015. «DOUE» de 10 de febrero de 2016.

realidad social existente en cada momento. Y sobre todo porque en la actualidad, resaltar las ventajas e inconvenientes de nuestro Sistema público de Seguridad Social constituye más bien una determinado posicionamiento político, cuando la debida defensa a ultranza de un modelo público de Seguridad Social jamás debería fundamentarse sobre ninguna postura ideológica.

4. PLATAFORMAS DIGITALES Y EROSIONAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA BASE DE COTIZACIÓN

4.1. Plataformas como gatekeepers de acceso laboral

Las grandes plataformas digitales constituyen un nuevo tipo de empleador al actuar, según la doctrina científica, como guardianas de acceso al mercado de trabajo, seleccionando quién entra, cuándo entra, con qué condiciones, y quién sale. Esta capacidad de *gatekeeper* tiene implicaciones directas para la juventud, cuyos recorridos laborales muchas veces se inician o iteran en ese espacio. En ese contexto, la norma de la Directiva (UE) 2024/2831 adquiere mayor calado al obligar a dichos guardianes a clarificar la relación laboral (art. 4-5) y controlar los algoritmos de asignación (arts. 7-11). Se debilita el poder discrecional de la plataforma-guardián para fijar de forma arbitraria parámetros tales como el sistema de valoración (*rating*), la asignación de tareas o la suspensión de cuentas, los cuales condicionan de manera efectiva el acceso al empleo y restringen la entrada al mercado de determinadas empresas. Esta dinámica produce, además, consecuencias directas sobre la financiación del sistema, al traducirse en una reducción de los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social. Por ello, acorde con las iniciativas de la OIT en este sentido, sería conveniente ir adaptando la Seguridad Social de tal forma que se actualice y aplique criterios abiertos y expansivos en toda forma de empleo, sin importar el tipo de contrato, habida cuenta de la gran heterogeneidad conceptual de los trabajadores en plataformas digitales[40].

En concreto, dicha Directiva propone adaptar los mecanismos de Seguridad Social de modo que cubran a los trabajadores en toda forma de empleo, independientemente del tipo de contrato. Si bien el estatus legal de algunos trabajadores de plataformas digitales es ambiguo, en la actualidad se los clasifica principalmente como trabajadores independientes.

Por otro lado, las plataformas digitales también pueden constituir una vía de fuga contributiva a efectos de encuadramiento[41], al diseñar estructuras de contratación o residencia de trabajadores en otros países, o al aplicar lógicas transfronterizas que dificulten la cotización en España. Si una plataforma con sede o intermediario en otro Estado miembro o en un paraíso fiscal emplea a un joven residente en España sin que medie alta o cotización conforme al régimen español, queda al margen del sistema contributivo que sustenta sus futuras pensiones, y de ese modo se erosiona la base del Sistema de Pensiones español. Aunque los estudios específicos sobre cotización fugada de jóvenes en España vía plataformas son todavía escasos, los datos muestran indicios sólidos de la relevancia del fenómeno.

Debe tenerse en cuenta que dicha fuga de cotización no significa que escapen de la aplicación del Derecho de la Seguridad Social de manera absoluta al menos en España, ya que su conceptualización como colaboradores, intermediarios y agentes es irrelevante pues siguen dentro del campo de inclusión a efectos de la Seguridad de conformidad con su art. 7. La calificación de los contratos no depende de cómo hayan sido denominados por las partes contratantes, sino de la

[40] Almendros González, M. A.: "La protección social de los trabajadores de plataformas digitales", Revista de Derecho de la Seguridad Social, Murcia, Laborum, 2024, p. 24.

[41] Suárez Corujo, B.: "Gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la seguridad social", Temas Laborales, 2018, p. 56.

configuración efectiva de las obligaciones asumidas en el acuerdo contractual y de las prestaciones que constituyen su objeto (SSTS de 11 de diciembre de 1989; 29 de diciembre de 1999 y 14 de julio de 2016 entre muchas otras). Por tanto, debe acreditarse que en la realidad los trabajadores se comportan y actúan en el tráfico jurídico de forma laboral. No basta el *nomen iuris* contractual pues la empresa debe demostrar que en la realidad operan estos trabajadores como verdaderos empresarios. No obstante, la incorporación de elementos de extranjería dificulta (cuando no impide) la clásica subsunción de la competencia judicial y de la ley aplicable en los supuestos transfronterizos sobre la base de nociones tradicionales como el centro de trabajo, el lugar de prestación de servicios o incluso la propia caracterización de la relación laboral, categorías históricamente empleadas para determinar el ordenamiento jurídico aplicable en cada caso.

La expansión de nuevas formas de trabajo vinculadas a plataformas digitales, así como de actividades desarrolladas por creadores de contenido, *influencers* y figuras análogas, desborda los esquemas convencionales de determinación de la normativa aplicable. En estos supuestos, la localización del vínculo laboral resulta difusa o fragmentada, lo que tensiona los criterios clásicos del Derecho internacional privado. Ello se explica, en gran medida, porque la noción de contrato individual de trabajo en el ámbito internacional se construye a partir de una interpretación autónoma y funcional, que no siempre coincide con la conceptualización propia del Derecho interno[42]. Esta fricción conceptual genera importantes incertidumbres jurídicas y revela los límites de los instrumentos tradicionales de conexión para ofrecer respuestas coherentes y garantistas en el contexto del trabajo digital y transnacional[43].

[42] *V. gr.:* Las SSTJUE C-47/14, C-603/17 y C-266/85 han perfilado el concepto de relación individual de trabajo como aquella relación contractual en la que una persona realiza, durante un cierto período de tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de una retribución. El Tribunal de Justicia subraya, además, que aun tratándose de una noción de construcción casuística, su reconocimiento exige necesariamente la concurrencia de un vínculo de subordinación.

Esta conceptualización autónoma elaborada por el TJUE presenta fricciones evidentes con la definición contenida en el art. 1.1 ET. En efecto, de la jurisprudencia europea se desprende una centralidad casi exclusiva de la nota de subordinación, mientras que en el Derecho laboral español la delimitación del contrato de trabajo se articula sobre un haz de elementos característicos (singularmente la ajenidad y la dependencia) que operan de manera conjunta y sistemática. La reducción del análisis a la sola subordinación, fruto de la interpretación autónoma del TJUE, puede conducir a una restricción del alcance de categorías nucleares del modelo español de laboralidad.

Ello no resulta irrelevante desde una perspectiva práctica y sistemática, pues abre la posibilidad de que se produzcan disfunciones en la calificación jurídica de determinadas relaciones laborales de dimensión transfronteriza: situaciones en las que los Juzgados y Tribunales españoles aprecien la existencia de una relación laboral conforme a los parámetros del art. 1.1 ET, mientras que, desde la óptica del Derecho de la Unión, dicha relación no alcance tal consideración. Este desajuste interpretativo puede convertirse, en la práctica, en una vía de elusión o "puerta de huida" de la aplicación del Derecho del Trabajo en determinados contratos con proyección transnacional, con el consiguiente impacto sobre la tutela de los derechos laborales.

[43] El ámbito de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 (Bruselas I bis) y del Reglamento (CE) n.º 593/2008 (Roma I) se construye sobre presupuestos de conexión clásicos (en particular, el lugar de prestación de servicios, el centro de trabajo habitual o el domicilio del empresario) que responden a una concepción territorial y relativamente estable de la relación laboral. Ambos instrumentos, aun incorporando reglas específicas de protección del trabajador como parte débil del contrato, parten de la premisa de que la relación de trabajo puede ser localizada de forma razonablemente precisa en un determinado espacio jurídico. No obstante, la irrupción de nuevas formas de trabajo vinculadas a plataformas digitales, así como la actividad desarrollada por creadores de contenido, *influencers* y figuras análogas, cuestiona de manera directa la operatividad de estos criterios de conexión. En tales supuestos, el lugar de prestación de servicios se diluye en entornos digitales deslocalizados; el centro de trabajo pierde su tradicional anclaje físico; y el domicilio del empresario o de la entidad organizadora del trabajo se fragmenta o se sitúa estratégicamente fuera del territorio en el que efectivamente se despliega la actividad económica. Esta realidad dificulta la aplicación efectiva de Bruselas I bis y Roma I, en la medida en que los elementos de conexión previstos por ambos Reglamentos resultan insuficientes para capturar la complejidad jurídica de estas relaciones.

La consecuencia práctica de esta disfunción se materializa en una dificultad para subsumir estas actividades en el concepto de contrato individual de trabajo, tal y como es entendido en el Derecho de la Unión, favorece la no aplicación de los mecanismos de protección laboral y de Seguridad Social. Ello puede desembocar en una auténtica

De acuerdo con Eurostat, en 2022 la proporción de personas de 15-64 años que habían efectuado al menos una hora de trabajo para plataformas fue del 21,5 %. Además, entre ellos los jóvenes de 15-29 años representaban el 30,6 % del total de trabajadores en plataformas[44]. El mismo informe indica que más de la mitad de estos trabajadores en plataformas declararon que su ingreso a través de la plataforma correspondía a menos de una cuarta parte de sus ingresos totales. En España, el Banco de España recogía que en 2018 el 18,5 % de la población activa mayor de 16 años había efectuado alguna forma de trabajo en plataformas (incluyendo marginales, ocasionales o secundarios), siendo esta la cifra más alta de los 16 países de la encuesta[45].

Estas cifras confirman que los jóvenes están sobrerrepresentados en la economía de plataformas, y que muchos de ellos participan de manera complementaria o secundaria, lo cual repercute negativamente en su densidad de cotización. Cuando las plataformas actúan como guardianas del mercado y, simultáneamente, estructuran relaciones laborales o comerciales que cruzan fronteras sin garantizar altas ni cotización efectiva en España, se agrava, de algún modo, la insuficiencia futura de las pensiones.

Por tanto, la Directiva expande su campo de actuación en condiciones laborales al actuar sobre la lógica de acceso y participación contributiva de los jóvenes. Detectar quién accede al empleo y cómo (vía plataforma, con algoritmo, con residencia fiscal o alta fuera) es tan relevante para las pensiones como determinar cuánto cotiza. La puerta de entrada (y, en consecuencia, de la cotización) está controlada por plataformas que pueden operar a modo de «puerta giratoria» (*freelancers,* para referirse a falsos autónomos; contratos temporales o a jornada parcial o bajo residencias fuera del sistema español). Una transposición efectiva y de armonización máxima de dicha Directiva en España debería contemplar no sólo la reclasificación laboral, profundizando en torno a mecanismos para asegurar que una vez reclasificado el trabajador de plataforma, éste quede efectivamente vedado para eludir la cotización española[46] (o que quede la alta automáticamente, vinculación a residencia, obligación de cotizar en España o coordinación de la Seguridad Social).

"fuga" de cotizaciones respecto del sistema español de Seguridad Social, al quedar estas personas trabajadoras al margen de los esquemas contributivos nacionales pese a desarrollar una actividad económica que, desde la óptica del Derecho interno, podría reunir los rasgos característicos de una relación laboral. Este fenómeno pone de relieve la necesidad de repensar los criterios de conexión y el ámbito material de aplicación de ambos Reglamentos a la luz de las transformaciones digitales del trabajo, a fin de evitar vacíos normativos y garantizar una tutela efectiva de los derechos laborales y de protección social.

[44] Eurostat. Datos disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240718-1?utm_source=

[45] Banco de España. Estudios analíticos. 2022. Datos disponibles en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T1/Fich/be2201-art03.pdf?utm_source=

[46] La Ley 13/2022, General de Comunicación Audiovisual, y su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 444/2024, introducen un elemento jurídicamente relevante (aunque indirecto) en la problemática de la fuga de cotizaciones asociada a los creadores de contenido. En particular, la configuración de los *usuarios de especial relevancia* como sujetos asimilados, en determinados aspectos, a prestadores de servicios de comunicación audiovisual supone un reconocimiento normativo expreso de la profesionalización y habitualidad económica de esta actividad, basada en ingresos publicitarios significativos y en una audiencia relevante . Este reconocimiento rompe con la tradicional ambigüedad que permitía encuadrar la actividad del creador como meramente accesoria o amateur, lo que en la práctica había facilitado estrategias de infradeclaración de ingresos, deslocalización formal de la actividad o desvinculación del sistema español de Seguridad Social pese a operar materialmente sobre el mercado y la audiencia nacionales. El Real Decreto 444/2024, al concretar los umbrales de ingresos y audiencia que determinan la condición de usuario de especial relevancia, introduce un criterio objetivo de relevancia económica y de mercado que puede proyectarse más allá del ámbito audiovisual. En términos de Seguridad Social, estos parámetros refuerzan la tesis de que nos encontramos ante actividades económicas estructuradas, estables y con capacidad contributiva, lo que debilita los argumentos utilizados para justificar la ausencia de alta o la cotización en regímenes ajenos al sistema español cuando la creación de valor, la audiencia y los ingresos se generan principalmente en España . Aunque la normativa audiovisual no impone obligaciones directas de cotización, sí aporta un sustrato normativo valioso para futuras interpretaciones integradas que permitan combatir la fuga de cotizaciones mediante una mejor

La expansión de las plataformas digitales ha introducido una forma específica de huida de las grandes empresas respecto del sistema español de Seguridad Social, que van más lejos que la deslocalización fiscal clásica mediante la desmaterialización del centro de trabajo y la externalización del riesgo social sobre una mano de obra joven presentada como autónoma. Esta doble dinámica (territorial y empresarial) erosiona la base contributiva y contribuye a cristalizar trayectorias laborales precarias que comprometen la suficiencia de las pensiones futuras.

En el plano europeo, la magnitud del fenómeno es ya estructural. La Comisión Europea estima que alrededor de 28 millones de personas trabajan a través de plataformas en la UE, cifra que podría ascender a 43 millones en 2025, con más de 500 plataformas laborales activas[47]. Los datos experimentales de Eurostat indican que en 2022 un 3 % de las personas de 15-64 años realizaron algún trabajo mediado por plataformas en los doce meses anteriores, con una presencia relativamente superior entre la población joven[48]. En España, las encuestas COLLEEM y los estudios sintetizados por Digital Future Society sitúan al país a la cabeza de Europa: en torno al 2,6 % de la población en edad de trabajar depende del trabajo en plataformas como actividad principal, porcentaje que se eleva hasta aproximadamente el 18 % si se incluyen las actividades ocasionales o complementarias[49]. Sobre esta base cuantitativa se superpone un diseño empresarial que facilita la huida de la Seguridad Social española. Muchas de las grandes plataformas que operan en el mercado español (transporte, reparto, microtareas, servicios online) están constituidas y registradas en otros Estados miembros o incluso fuera de la UE. El trabajo se organiza algorítmicamente desde servidores y equipos directivos ubicados en el extranjero, de modo que la empresa intenta presentarse como mero intermediario tecnológico, sin centro de trabajo en España ni obligación de registrarse como empleador ante la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 138 LGSS), salvo en los supuestos en que la Inspección o los tribunales logran reconducir la relación al Régimen General. El Banco de España avala lo argumentado subrayando la dificultad de cuantificar y controlar el trabajo en plataformas precisamente por la falta de información exhaustiva sobre estas estructuras empresariales digitalizadas[50] que clasifica sistemáticamente a quienes trabajan para estas plataformas como autónomos o colaboradores mercantiles, pese a concurrir rasgos intensos de ajenidad y dependencia. La Comisión Europea ha señalado que, de los millones de personas que trabajan en plataformas en la UE, aproximadamente el 93 % se clasifican como autónomos, y una proporción relevante de ellos se consideran potencialmente mal clasificados[51].

Esta estrategia se traduce en una traslación del coste de la protección social al trabajador; cotizaciones en el RETA sobre bases más bajas; ausencia en muchos casos de cobertura efectiva por desempleo o accidentes de trabajo y contribuciones fragmentadas que no se corresponden con la intensidad real de la prestación de servicios.

La incidencia generacional de este modelo es muy marcada. Los datos de Eurostat sobre *digital platform employment* muestran una mayor participación de las personas jóvenes (15-29 años)

coordinación entre el Derecho audiovisual, el Derecho tributario y el Derecho de la Seguridad Social, especialmente en contextos de economía digital transnacional.

[47] Parlamento europeo. Datos disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698923/EPRS_BRI%282022%29698923_EN.pdf?utm_source=

[48] Comisión europea. Datos disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics_-_digital_platform_workers&utm_source=

[49] Digital Future Society. Datos provenientes de: https://digitalfuturesociety.com/app/uploads/2020/11/Digital_platform_work_in_Spain.pdf?utm_source=

[50] Banco de España. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T1/Files/be2201-art03e.pdf?utm_source=

[51] Parlamento europeo. Datos disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698923/EPRS_BRI(2022)698923_EN.pdf?utm_source=

en el trabajo en plataformas que en los tramos de edad superiores, tanto en la UE como en los países participantes en los módulos piloto[52].

En España, los estudios de Digital Future Society y los análisis sintetizados en el informe Fairwork Spain 2024 corroboran que el perfil típico del trabajador de plataforma es varón, joven o joven-adulto, con formación media o superior, que combina el trabajo de plataforma con otras ocupaciones o estudios y que se expone a horarios irregulares, ingresos volátiles y limitada capacidad de negociación. También surgen problemas relacionados con la perspectiva de género en cuanto al marcado porcentaje de hombres que predominan en el mercado digital y la representación tan residual de las mujeres en estos sectores.

4.2. Asimilación contractual impropia y deslocalización contributiva

La combinación de los elementos de deslocalización empresarial y precariedad juvenil en régimen de pseudo-autonomía tiene efectos directos sobre el sistema español de pensiones. Por un lado, cuando la plataforma consigue eludir su calificación como empleador en España, desapareciendo una potencial fuente de cotización empresarial significativa en actividades que, agregadas, movilizan millones de horas de trabajo. Por otro, la adscripción de los jóvenes a bases mínimas del RETA, con carreras contributivas discontinuas e ingresos irregulares, generando cotizaciones estructuralmente débiles, que, extrapoladas al largo plazo, se traducen en bases reguladoras reducidas y mayor probabilidad de lagunas de cotización en el cálculo de la pensión de jubilación. En un sistema de reparto como el español, en el que ya existen señales de tensión y se han introducido mecanismos como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional para reforzar ingresos, esta huida silenciosa supone una pérdida de recaudación presente y futura difícilmente compatible con la sostenibilidad a medio plazo.

Es cierto que el ordenamiento está reaccionando. En el caso español, la llamada «Ley Rider» ha introducido una presunción de laboralidad para repartidores de plataformas de reparto de comida a domicilio, obligando a su integración en el Régimen General, y en el ámbito europeo la Directiva (UE) 2024/2831 sobre mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas busca facilitar la determinación del estatuto profesional y reforzar la protección frente a la gestión algorítmica, incluida en situaciones transfronterizas.

Sin embargo, estas intervenciones se han centrado en segmentos concretos (reparto, trabajo «on-location») y dejan todavía amplias zonas grises en el trabajo digital «online», las micro tareas y ciertos servicios profesionales, donde la contratación juvenil como autónomos sigue siendo la regla más que la excepción.

5. EL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y LA RECONSTRUCCIÓN DE LA BASE CONTRIBUTIVA

5.1. La sostenibilidad desde el ingreso y no desde el ajuste

Como es sabido, la Seguridad Social española se financia conforme a un modelo de reparto, gestionado en régimen de caja única por la Tesorería General, en el que todos los recursos financieros del sistema se integran en un patrimonio único afecto a sus fines. Sus fuentes principales son, de un lado, las cuotas de empresarios, personas trabajadoras y demás sujetos obligados a cotizar, junto con los recargos, sanciones, rendimientos del patrimonio y otros ingresos propios; y, de otro, las aportaciones

[52] Comisión europea. Datos disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics_-_digital_platform_workers&utm_source=

progresivas del Estado consignadas en los Presupuestos Generales y mediante transferencias específicas[53]. Sobre esa base, la LGSS establece una clara separación de fuentes: las prestaciones y servicios de carácter no contributivo se financian esencialmente con aportaciones estatales, mientras que las prestaciones contributivas y los gastos de gestión se sufragan básicamente con las cotizaciones y recursos propios del sistema, completados, en su caso, con transferencias públicas finalistas. El equilibrio financiero se articula mediante un fondo de estabilización y el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, nutrido por los excedentes de financiación de las prestaciones contributivas y por una cotización finalista, lo que permite absorber desviaciones entre ingresos y gastos sin quebrar los principios de suficiencia y solidaridad que informan el modelo[54].

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y la cuota adicional de solidaridad constituyen hoy el núcleo del nuevo bloque de ingresos del sistema público de pensiones español. Ambos instrumentos comparten una lógica finalista basada en el reforzamiento de la financiación de la Seguridad Social ante el impacto del «baby boom» y unas trayectorias laborales crecientemente discontinuas, en especial entre las personas jóvenes. Pero lo hacen mediante técnicas distintas, ya que el MEI, recae sobre todas las bases de cotización por contingencias comunes, mientras que la cuota de solidaridad grava solo la parte de salario que excede la base máxima.

El MEI se introduce inicialmente en la Ley 21/2021 y se reconfigura con el Real Decreto-ley 2/2023, que incorpora el art. 127 bis LGSS y la disposición transitoria cuadragésima tercera, fijando una cotización finalista aplicable desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2050. Su base coincide con la base de cotización por contingencias comunes en todos los regímenes (asalariados y autónomos). Su configuración no es automática pues queda sujeto a su valoración de cada momento y circunstancia dentro del consenso y diálogo político entre los interlocutories sociales[55]. Los ingresos del MEI se destinan a nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la "hucha de las pensiones".

No genera, *per se*, un incremento de derechos individuales (no aumenta la base reguladora ni la pensión máxima), lo que lo aproxima a una cotización de naturaleza casi parafiscal, similar a lo que ocurre con la cuota de solidaridad. La DT 43.ª LGSS establece una escala creciente del tipo del MEI, que se aplica sobre la base de contingencias comunes:

— 2023: 0,60 puntos porcentuales (0,50 empresa / 0,10 trabajador).

— 2024: 0,70 puntos (0,58 empresa / 0,12 trabajador), recogidos en la Orden PJC/51/2024.

— 2025: 0,80 puntos (0,67 empresa / 0,13 trabajador), según Orden PJC/178/2025 y BNR 1/2025.

— 2026: 0,90 puntos (0,75 empresa / 0,15 trabajador).

[53] Dichos presupuestos son los provenientes de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 «BOE» núm. 308, de 24/12/2022 prorrogados hasta hoy por el art. 134.4 CE.

[54] Descansan además sobre la mantenida forma de financiación del sistema mediante cotizaciones e impuestos o por ambos medios a la vez vid. arts. 25-30 y 71 del Convenio 102 de la OIT; art. 23 de la Carta Social Europea, arts. 25-30 Código Europeo de la Seguridad Social, arts. 25 y 34. l CDFUE. Todo ello en sinergia con el fundamento constitucional de los arts. 41 y 50 CE. Sobre ello el TC ha interpretado que: las circunstancias socioeconómicas condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones. Se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales: los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras, ni existe un derecho al incremento anual de todas las pensiones (STC 134/1987).

[55] VV. AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"* Castro Medina, R. (Ed.) Murcia, laborum 2024, p. 27.

— 2027: 1,00 punto (0,83 empresa / 0,17 trabajador).

— 2028: 1,10 puntos (0,92 empresa / 0,18 trabajador).

— 2029, 2030-2050: 1,20 puntos (1,00 empresa / 0,20 trabajador).

Es decir: de 2023 a 2029 se produce un incremento de 0,6 puntos, hasta estabilizarse en el 1,2 % durante dos décadas, con un reparto muy sesgado a cargo de la empresa. En términos cuantitativos, el MEI ya está dejando una huella medible en la financiación del sistema. El Fondo de Reserva alcanzó a 31 de diciembre de 2024 los 9.376,7 millones de euros, el nivel más alto desde 2017, tras aportaciones por 3.798,21 millones entre finales de 2023 y 2024, provenientes básicamente del MEI y rendimientos financieros[56]. Las previsiones oficiales sitúan el saldo del Fondo en torno a 14.000 millones de euros a cierre de 2025, con dotaciones estimadas del MEI de unos 4.400 millones en ese ejercicio[57]. La AIReF, en su informe sobre la regla de gasto en pensiones de 2025, estima que el conjunto de medidas de ingresos (MEI, destope de bases máximas y cuota de solidaridad) aportará hasta 0,8 puntos de PIB adicionales de ingresos de media en 2022-2050, de los cuales alrededor de 0,2-0,4 puntos serían atribuibles específicamente al MEI[58].

En paralelo, la AIReF confirma que, con estas medidas, el gasto neto en pensiones se sitúa en torno al 13,2 % del PIB entre 2022 y 2050, justo por debajo del límite del 13,3 % fijado en el RDL 2/2023, por lo que no resultan exigibles nuevas correcciones automáticas, aunque advierte que la sostenibilidad estructural "no ha mejorado" de forma significativa.

Estos datos muestran que el MEI se erige como una fuente de ingresos consolidada y cuantificable que puede tener una importancia determinante de cara a la sostenibilidad del sistema. Si se contrasta el MEI con la cuota de solidaridad, la arquitectura del nuevo bloque de ingresos puede leerse de la siguiente forma:

El MEI se aplica a todas las bases de contingencias comunes, con independencia del nivel salarial, afectando tanto a trabajadores asalariados como a autónomos[59]. La cuota de solidaridad, por el contrario, solo grava el exceso salarial por encima de la base máxima de cotización, distribuido en tres tramos (0-10 %, 10-50 % y >50 % de exceso) con tipos crecientes que, para 2025-2027, oscilan entre el 0,92 % y el 1,75 % de forma progresiva. Ambas figuras comparten un fuerte **sesgo hacia la aportación empresarial**, manteniendo la proporción convencional de contingencias comunes (en torno a 5:1). Un sector doctrinal se inclina a decir que nos estamos ante cotizaciones sin derechos ya que el MEI y la cuota de solidaridad no generan un incremento correlativo de prestaciones individuales, atribuyéndoles una concepción para-tributaria difuminadora de las fronteras entre cotización y fiscalidad sobre el trabajo. La crítica doctrinal, en este punto, sobredimensiona el vínculo directo cotización-prestación y minusvalora la función sistémica de equilibrio financiero[60].

[56] Disponible en: https://revista.seg-social.es/-/fondo-de-reserva-de-seguridad-social-acabar%C3%A1-2025-con-14.000-millones-de-euros?utm_source=

[57] https://www.horapunta.com/noticia/46381/actualidad/el-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social-alcanzara-14.000-millones-en-2025.html?utm_source=

[58] Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf?utm_source=

[59] https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932/2287

[60] Dicha visión parte una premisa discutible al identificar automáticamente la ausencia de un incremento individualizado e inmediato de prestaciones con la existencia de «cotizaciones sin derechos». Esta equiparación incurre en una concepción excesivamente individualista y actuarial del sistema contributivo, que no se corresponde plenamente con la configuración constitucional y legal del sistema español de Seguridad Social. Asimismo, la calificación del MEI y de la cuota de solidaridad como figuras «para-tributarias» presupone una visión rígida de la frontera entre

El MEI se orienta a **acumular reservas** (Fondo de Reserva) para suavizar el impacto del pico de jubilaciones del baby boom. La cuota de solidaridad contribuye a **ensanchar los ingresos corrientes** procedentes de salarios altos, sin ampliar la pensión máxima, reforzando la progresividad del sistema por la vía contributiva[61].

5.2. Contribución intergeneracional y corrección de la fractura juvenil

Si se introduce en el análisis la variable de la precariedad laboral juvenil, la lectura de este bloque de ingresos se vuelve más compleja. En lo que respecta al MEI, lógicamente recae también sobre las relaciones laborales precarias (contratos temporales, a tiempo parcial, salarios bajos) en las que se sitúan mayoritariamente las personas jóvenes. El coste individual en términos absolutos es reducido. Así, en 2025, un salario bruto de 2.000 € mensuales soporta un MEI del 0,8 %, lo que equivale a 16 € al mes, repartidos entre empresa y trabajador. No obstante, desde una perspectiva dogmática y generacional, las personas jóvenes contribuyen mediante el MEI a la financiación de un sistema en el que, de mantenerse las actuales dinámicas de precariedad y fragmentación de las carreras contributivas, existe un riesgo objetivo de acceso futuro a prestaciones de menor cuantía.

En relación con la cuota de solidaridad, su diseño concentra el esfuerzo contributivo en las rentas salariales más elevadas, que representan una minoría del conjunto de asalariados y se sitúan, en términos generales, al margen del perfil típico de la juventud precarizada. Diversas estimaciones sitúan en torno al 8 % el porcentaje de personas trabajadoras directamente afectadas por los incrementos combinados del MEI y de la cuota de solidaridad a partir de 2026. Esta configuración permite que una parte significativa del esfuerzo de financiación del sistema no dependa de las trayectorias laborales juveniles, al recaer sobre cohortes con carreras contributivas largas, estables y próximas o ya integradas en la base máxima de cotización.

Desde una perspectiva intergeneracional, el diseño conjunto del MEI y de la cuota de solidaridad genera una forma de solidaridad asimétrica. Mientras el MEI incorpora a la juventud (incluso con carreras fragmentadas) a la financiación del Fondo de Reserva, sin que ello asegure automáticamente niveles prestacionales futuros equivalentes a los de las generaciones actuales, la cuota de solidaridad articula una transferencia vertical desde las rentas altas hacia el conjunto del sistema, contribuyendo a la financiación de las pensiones presentes y futuras, incluidas las de quienes hoy se enfrentan a situaciones de precariedad laboral.

En términos político-jurídicos[62], El diseño combinado del MEI y de la cuota de solidaridad pone de manifiesto una forma de solidaridad intergeneracional asimétrica. Ello refleja la asunción implícita, por parte del legislador, de la progresiva erosión del modelo contributivo clásico, optándose por reforzar los ingresos del sistema mediante recargos generalizados sobre el conjunto de las relaciones laborales y, de forma más intensa, sobre las rentas salariales más elevadas, antes que por una reconstrucción estructural de las carreras contributivas de los jóvenes. Esta configuración abre diversas líneas de análisis relevantes. En primer lugar, una redefinición del principio de contributividad, en la medida

cotización y fiscalidad, ignorando que el sistema contributivo español ha incorporado históricamente mecanismos de redistribución inter e intra-generacional sin que ello haya desnaturalizado la categoría jurídica de la cotización social.

[61] VV. AA.: El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud…*op. cit.,* pp. 265 y ss.

[62] En un plano ya no estrictamente jurídico, resulta cada vez más visible que los esfuerzos por ajustar, reformar o armonizar el sistema público de Seguridad Social responden, con demasiada frecuencia, a dinámicas de posicionamiento político antes que a una voluntad genuina de salvaguardar un pilar estructural del Estado social. La Seguridad Social (como institución vertebral del bienestar) debería mantenerse al margen de posturas ideológicas, preservando su función protectora como núcleo normativo indisponible y no como instrumento sujeto a variaciones programáticas.

en que una parte creciente de la cotización deja de proyectarse en derechos individuales directos para orientarse a garantías colectivas de sostenibilidad. En segundo término, el diseño institucional evidencia una brecha generacional latente. En efecto, mientras la cuota de solidaridad concentra el esfuerzo en las rentas altas, el MEI extiende la carga a todas las relaciones laborales, incluidas las más precarias, lo que invita a debatir la introducción de mecanismos correctores específicos que eviten la intensificación de dicha brecha. Finalmente, la combinación de ambos instrumentos pone de relieve una disfunción estructural entre las políticas de empleo juvenil y la financiación del sistema de pensiones. La mejora de la solvencia macro financiera no resuelve, por sí sola, el problema de la infra cotización micro derivada de trayectorias laborales discontinuas, manteniéndose intacto el riesgo de pensiones futuras insuficientes para las generaciones jóvenes.

En suma, el MEI y la cuota de solidaridad deben leerse conjuntamente como una respuesta financiera a un problema que es, ante todo, laboral y generacional. Aportan recursos, construyen colchón y amplían márgenes, pero no sustituyen a la tarea pendiente de diseñar un mercado de trabajo y un Derecho de la Seguridad Social capaces de ofrecer a las personas jóvenes trayectorias contributivas que hagan efectivamente creíbles las promesas de suficiencia de las pensiones futuras. Desde la perspectiva de los jóvenes con trayectorias precarias, el MEI refuerza una lógica de sobrecarga contributiva de las generaciones ocupadas sin garantizarles contrapartidas individualizadas; sin embargo, la cuota de solidaridad opera más claramente sobre rentas altas, donde predominan edades medias y avanzadas, lo que podría valorarse como un gesto de redistribución intrageneracional.

6. EXPECTATIVA NORMATIVA DE COTIZACIÓN Y BRECHA REAL DE DENSIDAD CONTRIBUTIVA

6.1. El horizonte normativo de cotización[63] (HNC): construcción jurídica y límites

La tensión entre el diseño jurídico del sistema de Seguridad Social y la realidad material de las biografías laborales contemporáneas constituye un punto ciego persistente en la literatura laboralista española. A pesar de la abundancia de estudios sobre precariedad, temporalidad o desempleo juvenil, rara vez se aborda de manera integrada el modo en que estas dinámicas erosionan la lógica contributiva que estructura el sistema español de pensiones. Con el fin de llenar esta laguna conceptual y ofrecer un instrumento analítico que articule Derecho y evidencia empírica, se propone un modelo dual (teórico y aplicado) articulado en torno a tres magnitudes: el Horizonte Normativo de Cotización (HNC), la Expectativa Efectiva de Cotización (EEC) y la Brecha Contributiva (Δ).

Este modelo permite visualizar con claridad la distancia estructural entre la vida laboral que el ordenamiento presupone y la vida laboral que efectivamente pueden desarrollar las nuevas generaciones. El sistema español de Seguridad Social descansa sobre un presupuesto normativo decisivo que pivota sobre la idea de que la vida laboral típica se extiende de manera continua desde la edad mínima legal de acceso al trabajo (16 años[64], conforme al art. 6 ET y al Convenio núm. 138

[63] Se define el horizonte normativo de cotización (HNC) como la diferencia entre la edad legal de jubilación () y la edad mínima legal para trabajar (), de modo que , se obtiene el número máximo de años en los que el ordenamiento permite, en teoría, la realización de una carrera contributiva ininterrumpida. Sin embargo, este indicador no refleja una auténtica "expectativa" de cotización en sentido empírico, pues abstrae de elementos decisivos en las trayectorias juveniles contemporáneas (inicio tardío de la participación laboral efectiva, períodos de desempleo o inactividad no protegida, trabajo informal, parcialidad involuntaria o alternancia entre regímenes de protección). Por ello, su utilidad reside más en delimitar el marco dogmático y comparado del modelo contributivo que en describir la realidad de las carreras laborales jóvenes, debiendo completarse con medidas de cotización efectiva y de densidad contributiva que permitan cuantificar la brecha entre el horizonte jurídico y las biografías laborales precarizadas.

[64] Y teniendo las restricciones normativas provenientes de los apartados 2 y 3 del art. 6 ET y 27.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, ya que limita en cierto modo su implicación plena al trabajo.

de la OIT) hasta la edad ordinaria de jubilación, que en 2027 quedará fijada en 65 años para las carreras largas de al menos 38 años y 6 meses de cotización (art. 205.1.a LGSS en relación con la Ley 27/2011). Entre ambos extremos se configura el Horizonte Normativo de Cotización (HNC):

Para España, este horizonte asciende a 49 años. El legislador, por tanto, diseña un sistema contributivo fundado en la expectativa de carreras laborales prácticamente continuas durante medio siglo, lo que resulta coherente con el paradigma de empleo estable característico de las generaciones de mediados del siglo XX, pero no con las trayectorias fragmentadas de la juventud actual. El HNC explicita el modelo ideal que estructura las reglas de acceso, cálculo y suficiencia de las pensiones.

6.2. La trayectoria efectiva: Expectativa Efectiva de Cotización (EEC)

Para contrastar ese ideal normativo con la vida laboral real, se introduce la Expectativa Efectiva de Cotización (EEC). Su formulación teórica —original del presente trabajo— permite representar matemáticamente los factores que condicionan la cotización acumulada por una cohorte:

donde:

— es la edad real de acceso estable al empleo cotizado;

— la edad de abandono efectivo del mercado laboral;

— el conjunto de lagunas de cotización acumuladas (desempleo no protegido, prácticas no cotizadas, trabajo informal, parcialidad involuntaria, cuidados no remunerados, entre otros).

Esta ecuación permite conceptualizar de manera unitaria un fenómeno ampliamente documentado (la discontinuidad de las trayectorias juveniles), pero disperso en la literatura y carente hasta ahora de una expresión formal sistematizada.

El obstáculo metodológico reside en que las variables que componen la EEC no cuentan con estadísticas oficiales homogéneas, lo que impide su medición directa.

6.3. Adaptación empírica: uso de la duración esperada de la vida laboral

Para garantizar la solidez empírica del modelo se emplea, como aproximación cuantitativa, la duración esperada de la vida laboral, publicada por Eurostat. Este indicador expresa el número de años que una persona de 15 años puede prever que permanecerá en el mercado laboral a lo largo de su vida, integrando períodos de empleo y desempleo. Se trata de la medida oficial más próxima a la participación laboral efectiva.

Los datos recientes sitúan la duración esperada de la vida laboral en España en torno a:

— una cifra muy inferior al horizonte normativo de 49 años.

6.4. La Brecha Contributiva (Δ): medición del desajuste estructural

La distancia entre la carrera normativa esperada por el sistema y la carrera posible según los patrones de empleo actuales puede expresarse mediante la siguiente ecuación:

Aplicando los valores españoles:

Esta brecha (estimada en torno a 13 años, lo que representa aproximadamente un 35 % del ciclo contributivo ideal) pone de manifiesto un desajuste estructural entre la lógica contributiva sobre la que se articula el sistema de Seguridad Social y las trayectorias laborales efectivamente accesibles para las nuevas generaciones. La Δ constituye la expresión cuantitativa de un modelo jurídico diseñado sobre presupuestos biográficos que la juventud española, en las actuales condiciones del mercado de trabajo, difícilmente puede materializar. Con todo, el modelo propuesto pretende operar como un instrumento jurídico-analítico orientado a identificar y visibilizar la distancia estructural existente entre el diseño normativo del sistema y las trayectorias laborales reales.

7. CONCLUSIONES

De la lectura integral del trabajo se desprende que la precariedad laboral juvenil se ha elevado como una categoría autónoma más allá de ser un factor permanente de debilitamiento estructural de la base financiera del sistema público de pensiones, al incidir de forma directa sobre la continuidad contributiva, la suficiencia de carreras aseguradoras y la densidad de cotización exigida para pensiones adecuadas, generando efectos multimensionales. Primero, el estudio demuestra que la inestabilidad estructural de las trayectorias juveniles (alternancia entre temporalidad involuntaria, parcialidad no deseada, periodos de baja cotización y autoempleo precario) rompe simultáneamente los tres presupuestos dogmáticos que sustentan el modelo de reparto: continuidad, homogeneidad y progresión salarial. Esta transformación es sistémica, y convierte la neutralidad normativa en un impacto generacional desfavorable directo. Segundo, se evidencia que los límites etarios rígidos en políticas activas y mecanismos de inserción laboral producen una consecuencia jurídicamente incompatible con los principios europeos de suficiencia y universalidad materializando una exclusión contributiva inducida por norma, no por mercado. La discriminación etaria se traduce en lagunas de cotización, merma de base reguladora y, en último término, incremento de presión asistencial futura, vulnerando el equilibrio financiero exigido por el art. 12 de la Carta Social Europea y el Código Europeo de Seguridad Social. Se propone la eliminación del límite etario de los arts. 3. 2º e) y 53.1 de la Ley 3/2023 de 28 de febrero de Empleo, como solución acorde con la normativa supranacional (Reglamentos 883/2004 y 987/2009), el Código Europeo de la Seguridad Social y la Carta Social Europea ya que parten de una concepción funcional de la edad de trabajar, centrada en la continuidad contributiva y no en la edad biológica. La introducción de límites etarios rígidos por los Estados miembros resulta, por tanto, conceptualmente ajena (cuando no contradictoria) con la lógica expansiva y universal del Derecho social europeo.

En cuanto al análisis de la economía de plataformas revela una doble erosión: territorial (deslocalización, sedes extramuros, externalización contributiva) y estatutaria (asimilación contractual impropia, clasificación autónoma residual). Ambos fenómenos desplazan la obligación de cotizar fuera del empleador real y generan un vacío asegurador para la cohorte más expuesta, la juventud. La Directiva (UE) 2024/2831 constituye un avance, pero aún insuficiente frente a plataformas que operan como *gatekeepers* del acceso al mercado laboral. Asimismo, se propone la introducción de una regla específica en la Ley General de la Seguridad Social que permita considerar incluidos en su ámbito de aplicación a los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades de creación de contenidos digitales, influencia o prestación de servicios en línea, cuando, con independencia de su residencia formal, concurran vínculos económicos y funcionales predominantes con el mercado español, entendidos como la orientación principal de su actividad al público situado en España, la obtención mayoritaria de ingresos de operadores establecidos en territorio nacional o la localización en España de la infraestructura esencial para el desarrollo de su actividad profesional.

La Ley 13/2022 y el Real Decreto 444/2024 suponen un reconocimiento normativo expreso de la profesionalización y relevancia económica de los creadores de contenido mediante la figura del *usuario de especial relevancia*. La fijación de criterios objetivos de ingresos y audiencia refuerza la consideración de estas actividades como económicamente estructuradas y estables, vinculadas en muchos casos al mercado español. Aunque la normativa audiovisual no impone obligaciones directas de cotización, proporciona un fundamento jurídico indirecto que debilita las estrategias de deslocalización y desvinculación del sistema español de Seguridad Social. En este sentido, constituye un soporte relevante para futuras interpretaciones y reformas orientadas a combatir la fuga de cotizaciones en el contexto de la economía digital.

En cuanto al Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad constituyen instrumentos esenciales para reforzar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones en un contexto de transformación demográfica. Ambos mecanismos reflejan una evolución del modelo contributivo hacia fórmulas de solidaridad reforzada, compatibles con el sistema de reparto y orientadas a garantizar la suficiencia futura de las prestaciones.

El MEI introduce una cotización finalista que permite anticipar los efectos del envejecimiento poblacional y distribuir de forma gradual el esfuerzo contributivo necesario para preservar el equilibrio del sistema. Por su parte, la cotización solidaria fortalece el principio de capacidad económica y contribuye a una mayor justicia distributiva. En conjunto, ambos instrumentos consolidan una arquitectura financiera más resiliente, reforzando la estabilidad y legitimidad del sistema público de pensiones a largo plazo. Sus efectos positivos todavía se harán notar más conforme el transcurso de los años, erigiéndose el MEI como la herramienta más efectiva para adecuar y contribuir al Sistema de Pensiones en cumplimiento de los arts. 1, 41 y 50 CE.

En cuanto al modelo HNC–EEC–Δ, su principal virtud es hacer visible de inmediato la distancia entre el diseño normativo del sistema de pensiones y la realidad laboral de las nuevas generaciones. Al expresar esa brecha como una magnitud concreta, el modelo demuestra que retrasar la edad de jubilación no resuelve el problema de fondo. Si las carreras reales no se alargan, ampliar el horizonte normativo solo incrementa la desigualdad entre norma y biografía. La sostenibilidad del sistema, por tanto, no puede depender exclusivamente de reformas paramétricas, sino de la capacidad real de los jóvenes para cotizar de forma continua en un mercado laboral marcado por la intermitencia y la precariedad.

A la luz de esta herramienta, el ejemplo analizado adquiere un significado claro. Una persona joven que accede al empleo estable cerca de los 25 años, atraviesa numerosas lagunas de cotización y sale del mercado laboral antes de la edad legal difícilmente superará los treinta años de cotización efectiva. La comparación con las casi cinco décadas que el sistema considera ideales revela una distancia que no puede explicarse por comportamiento individual alguno. Se trata de un desajuste estructural, propio de un mercado de trabajo que ya no permite carreras continuas ni expansivas como las que inspiraron el modelo contributivo tradicional.

8. BIBLIOGRAFÍA

Almendros González, M. A.: "La protección social de los trabajadores de plataformas digitales", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024.

Álvarez Cortés, J. C., "Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la seguridad social", Almería, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2025.

Arrondo Asensio, C. M.: "La generación que no despega: Trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2025.

Díez Picazo, M.: *Ordenamiento constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025.

González Cobaleda, E., "Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes", Almería, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2025.

Morales Martín, J. J.: "La juventud en su perspectiva sociológica, procesos, transiciones y trayectorias", Madrid, *Revista central de sociología*, 2010.

Ramírez Bandera C.: "El edadismo y su incidencia en el sistema de seguridad social español cuando la expulsión del mercado de trabajo por razón de edad se institucionaliza", *VIII Congreso Internacional y XXI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2024.

Ruiz Santamaría, J. L.: *El sistema de pensiones español en una sociedad en constante transformación: un estudio desde una perspectiva holística y comparada*, Pamplona, Aranzadi, 2023.

Rodrigo Silva, C.: "Precariedad laboral y derecho del trabajo: Una aproximación a los elementos jurídicos de la precariedad", Chile, *Ius et Praxis*, 2024.

Suárez Corujo, B.: "Gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la seguridad social", *Temas Laborales*, 2018,

Vila Tierno, F.: "Empleo juvenil y pensiones futuras ¿precariedad o esperanza?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Almería, 2025

VV.AA.: *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Monereo Pérez, J. L. (Dir.), Murcia, Laborum, 2025.

VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"* Castro Medina, R. (Ed.) Murcia, laborum 2024.

VV.AA.: *Aproximación al Derecho Laboral y Seguridad Social para jóvenes*, Barcelona, Atelier, 2025.

VV.AA.: *El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud*, Gómez Salado, M. A., Fernández Ramírez M. y Ruiz Santamaría, J. L. (Dirs), Madrid, Dykinson, 2025.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 207-242

Invertir la lógica argumentativa: hacia el quid pro quo entre la sostenibilidad del sistema de pensiones y la garantía de los derechos de las personas migrantes trabajadoras

Reversing the reasoning: towards a quid pro quo between the sustainability of the pension system and the guarantee of migrant workers' rights

Marta Sánchez Capel *Estudiante de doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Málaga e Investigadora del Grupo PAIDI SEJ-347*
https://orcid.org/0000-0002-2862-4902

Sumario

1. **Personas migrantes trabajadoras: una necesidad poco reconocida. Aproximación al contexto laboral español.**
2. **"Buscaban mano de obra y llegaron personas": la migración laboral y la sostenibilidad de las pensiones**
   2.1. Introducción
   2.2. Nuevo Reglamento de Extranjería: figuras de arraigo y regulación extraordinaria
   2.3. Otros elementos legales para la contratación de personas migrantes
3. **Invertir la perspectiva: garantizar las condiciones laborales de las personas migrantes trabajadoras para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones**
   3.1. El sistema de pensiones en España y sus articulaciones con las personas migrantes: nociones básicas
   3.1.1. Prestación por jubilación: el caso de las contributivas y el de las PNC
   3.1.2. Prestación por desempleo y los convenios bilaterales
   3.2. Radiografía de las aportaciones y retribuciones de la población migrante trabajadora
   3.2.1. Aportaciones en términos demográficos y laborales
   3.2.2. Retribuciones en términos económicos
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**
   5.1. Fuentes y base de datos

Cita Sugerida: SÁNCHEZ CAPEL, M.: «Invertir la lógica argumentativa: hacia el quid pro quo entre la sostenibilidad del sistema de pensiones y la garantía de los derechos de las personas migrantes trabajadoras». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 207-242.

Resumen

En el presente artículo se aborda la cuestión de la sostenibilidad del sistema público de pensiones desde un enfoque multidimensional y poniendo el foco en la defensa y garantías de las condiciones laborales de las personas migrantes trabajadoras. La sostenibilidad del sistema de pensiones en España se enfrenta a desafíos derivados del envejecimiento demográfico y de la inminente jubilación de la generación del baby boom. Aunque los indicadores internacionales sitúan al sistema español, ligeramente por encima de la media de los países analizados, el debate público presenta un diagnóstico más alarmante y tiende a promover soluciones que pasan por la privatización de las pensiones. En este contexto, la inmigración desempeña un papel central al incrementar la población activa y contribuir fiscalmente al mantenimiento del sistema. Sin embargo, las políticas migratorias y laborales muestran contradicciones: la entrada y regularización de personas extranjeras se flexibiliza por motivos económicos, al tiempo que los marcos legales producen situaciones de irregularidad administrativa que llevan a muchas de estas personas a la economía sumergida, dificultando su acceso a la protección social.

Palabras clave

Pensiones; envejecimiento demográfico; inmigración; migración económica; Derechos Fundamentales

Abstract

This article approaches the issue of the sustainability of the public pension system from a multidimensional perspective, focusing on the defense and guarantees of working conditions for migrant workers. The sustainability of the pension system in Spain faces challenges arising from demographic aging and the imminent retirement of the baby boom generation. Although international indicators place the Spanish system slightly above the average of the countries analysed, public debate presents a more alarming diagnosis and tends to promote solutions that involve the privatization of pensions. In this context, immigration plays a central role by increasing the working population and contributing fiscally to the maintenance of the system. However, migration and labour policies show contradictions: the entry and regularization of foreigners is made more flexible for economic reasons, while legal frameworks produce situations of administrative irregularity that lead many of these people into the underground economy, hindering their access to social protection.

Keywords

pensions; aging population; immigration; economic migration; Human Rights

1. PERSONAS MIGRANTES TRABAJADORAS: UNA NECESIDAD POCO RECONOCIDA. APROXIMACIÓN AL CONTEXTO LABORAL ESPAÑOL

Según los datos publicados por Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIReF) en su informe, desde 2018, España ha vivido un aumento de la población por encima de los países de la Unión Europea (UE) debido, en gran parte, al incremento de la llegada de inmigrantes[1], especialmente jóvenes, lo que ha influido directamente tanto a nivel demográfico como laboral. En este artículo se analizará, por un lado, la llegada de esta población inmigrante y su incorporación al mercado laboral, como parte activa del sistema público de pensiones y de la Seguridad Social y, por otro, los derechos a los que estas personas tienen acceso dentro del Sistema de Seguridad Social en función de su estatus. La garantía y el respeto a dichos derechos y al principio de igualdad resultan fundamentales en pro de la sostenibilidad de las pensiones. Esta última está siendo objeto de preocupación[2] por parte de instituciones, de agentes sociales y de la sociedad en general. Las dudas en torno a la sostenibilidad de las pensiones, que ciertos discursos ideológicos aprovechan para sus discursos de índole política, alimentan el escenario mediático con opiniones de ideología liberal[3] (e incluso anarco-capitalista) promoviendo alternativas como inversiones en planes de pensiones privados en detrimento del sistema público[4]. Al mismo tiempo que se emplean, desafortunadamente, argumentos de base utilitarista para justificar la *necesidad* de las personas extranjeras para poder hacer frente al futuro de las pensiones. Tanto los discursos políticas progresistas como los conservadores recurren a este discurso indistintamente. Aunque simpaticen más o menos con la defensa de los derechos laborales de este colectivo, generando narrativas propias de épocas pasadas que parecen no querer reconocer que España necesita de la inmigración en varios aspectos. En este artículo se analizarán las aportaciones de la población extranjera tanto a nivel demográfico como económico.

Por un lado, a nivel demográfico, la inmigración ha supuesto un incremento importante de personas jóvenes (menos de 35 años) y adultas (entre 36 y 65 años) al mercado laboral, una inversión de la pirámide poblacional y la ocupación de puestos que difícilmente se cubren con personas nacionales, como veremos más adelante.

Por otro lado, desde el punto de vista de la salud del sistema de pensiones, desde el Gobierno, la patronal (CEOE y CEPYME) y los sindicatos (CC.OO y UGT), se firman acuerdos que pretenden limitar el incremento de beneficiarios del Sistema y, con ello, los gastos derivados de las pensiones[5]. En este sentido, herramientas como la "jubilación demorada", han sido objeto de modificación[6], volviéndose más atractivas para las personas trabajadoras que decidan acogerse a ella.

[1] España ocupa la quinta posición con mayor número de inmigrantes permanentes en 2023, sólo por detrás de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Canadá, según el último informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, "Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo", AIReF, 2025, disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Opini%C3%B3n_sobre_la_sostenibilidad_de_las_AAPP_largo_plazo/Opinion.pdf.

[2] Vila Tierno, F., "Empleo, reformas laborales y sostenibilidad del sistema de pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 417, 2017.

[3] En el sentido económico del término y aludiendo, especialmente al concepto de la "mochila austriaca" defendido por la Teoría de la Escuela Austriaca iniciada por Carl Menger.

[4] Por el contrario, la economista Miren Etxezarreta se opone a la privatización de las pensiones argumentando que supondrá una merma para los derechos de la clase trabajadora y en especial de las mujeres. Véase: Etxezarreta, M., e Iglesias Fernández, J., *La mochila austriaca: qué supone el modelo de pensiones e indemnizaciones de la derecha europea*. Icaria, 2020.

[5] Por ejemplo, el retraso de la edad de jubilación, en la medida de lo posible, sin incrementar la edad mínima de acceso al sistema de pensiones.

[6] Vila Tierno, F. "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del Sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 9, 2024, p. 9: "La modificación sustancial que se produce es que tanto para el porcentaje adicional, como para la cantidad a tanto alzado, se produce un incremento del 2% por cada período de demora entre seis meses y un año".

Por su parte, los flujos migratorios constituyen una fuerza externa al Sistema de Pensiones que, aunque no directamente (al no ser la sostenibilidad del sistema de pensiones español el principal objetivo de dichos flujos migratorios), también ejercen influencia en él. De hecho, han supuesto un alivio impulsado principalmente por un aumento en la pensión base[7], aunque los análisis pronostican un diagnóstico desalentador basándose principalmente en la desafiante e inminente jubilación de la conocida como "generación del *baby boom*"[8][9].

Al mismo tiempo, las narrativas políticas se nutren de este diagnóstico para justificar la necesidad de incorporar mano de obra extranjera como palanca para frenar el rumbo del sistema de pensiones y reactivar el mercado de trabajo cubriendo puestos de difícil ocupación. En el segundo epígrafe, analizaremos cómo afectan estos tres elementos claves a la realidad de la población migrante proveniente de países del Sur Global.

Ambas narrativas se fundan en la base economicista que pueden pretender defender, en cierto modo, la presencia de personas inmigrantes en España. Pero al tiempo evitan reconocer que estas personas, con distinción de su estatus legal, gozan de derechos fundamentales que los Estados están obligados a garantizar[10]. Derechos que deben ir más allá de un permiso de trabajo. La integración real de las personas migrantes debe enmarcarse dentro de lo que se conoce como "la eficiencia de la regulación de la inmigración"[11]. Para ello, como se abordará en el epígrafe tercero, se deben tener en cuenta las condiciones laborales tanto de las personas en situación regular como de las que se encuentran en situación administrativa irregular, más vulnerables a la explotación laboral y a la economía sumergida[12]; las pensiones que les corresponderán a estas personas; así como las circunstancias de integración que atraviesan (barreras administrativas de convalidación de títulos

[7] Forbes, "La sostenibilidad del sistema de pensiones español mejora en 2024, pero se mantiene como el principal desafío", *Forbes.es*, el 18 de octubre de 2024, Madrid, disponible en: https://forbes.es/economia/521524/la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-espanol-mejora-en-2024-pero-se-mantiene-como-el-principal-desafio/.

[8] García Pérez, J., "La jubilación de la generación Baby Boom: Una Realidad Coyuntural". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, núm. 24, 2020, págs. 81-97, disponible en: https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/419.

[9] Urbano, B., Jurado, A., y Rosado-Cebrián, B., "What Will Retirement Pensions Be Like? Analysis of Spanish Future Pensioner Households in Terms of Poverty". *Sustainability*, vol. 13, núm. 4, 2021. DOI:https://doi.org/10.3390/su13041760.

[10] "Las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su condición jurídica y en virtud de la universalidad de los derechos humanos, gozan de los mismos derechos que las personas nacionales; salvo excepciones muy específicas y limitadas previstas en determinados tratados internacionales de derechos humanos. Como consecuencia, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar que las personas migrantes y refugiadas en su territorio o bajo su jurisdicción o control efectivo, reciban un trato igualitario y no discriminatorio, independiente de su condición jurídica y de la documentación que posean" Naciones Unidas, *Los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas,* 2022, Oficina del Alto Comisionado de NNUU de América del Sur, disponible en: https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/09-Los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y-refugiadas.pdf.

[11] Ulasen resume lo que se entiende por regulación eficaz a nivel internacional como "*aquella que garantiza un equilibrio entre el control de la migración y la integración de los migrantes en la sociedad de acogida. Ese equilibrio es necesario para garantizar que los migrantes puedan contribuir plenamente al desarrollo del país de acogida, respetando al mismo tiempo sus derechos humanos y promoviendo su bienestar*". Ulasen, P. "Evaluación del Procedimiento de Regularización de Migrantes en España a través de la Autorización de Residencia Temporal por Circunstancias Excepcionales: Enfoque en el Arraigo Social, Laboral, Familiar y para la Formación", *Universidad Politécnica de Valencia*, TFM Máster Universitario en Gestión Administrativa, curso 2024/2025, disponible en: https://riunet.upv.es/server/api/core/bitstreams/780264cb-c42b-4b7f-9211-799e31d8229c/content.

[12] Cf. Opinión Consultiva OC -18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003 en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Núm. 2: Personas en situación de migración o refugio, pág. 8. Disponible en: http://juristadelfuturo.org/wp-content/uploads/2019/04/No-2-PERSONAS-SITUACI%C3%93N-DE-MIGRACI%C3%93N-O-REFUGIO.pdf.

educativos, barreras lingüísticas, barreras socio-culturales, barreras psicológicas, sobre todo derivadas del trayecto migratorio)[13].

En definitiva, en la teoría, los principios que cimientan el sistema de seguridad social español son la contributividad, la universalidad, la solidaridad intergeneracional, la equidad e igualdad de derechos, la suficiencia, la separación de fuentes de financiación y la unidad de Caja[14]. Con un enfoque multidisciplinar basado en el análisis normativo y el análisis de datos estadísticos, esta investigación se centra especialmente en el principio de equidad e igualdad de derechos respecto a las personas migrantes ¿hasta qué punto se respeta o vulnera este principio en la práctica?

2. "BUSCABAN MANO DE OBRA Y LLEGARON PERSONAS": LA MIGRACIÓN LABORAL Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

2.1. Introducción

Ante la tendencia al envejecimiento de la población, la inversión de la pirámide demográfica, el "desafío" de la aproximación a la edad de jubilación de la generación del boom de nacimientos y la escasez de trabajadores/as españoles/as para cubrir determinados puestos, la estrategia política ha consistido en flexibilizar el acceso al permiso de residencia y trabajo para personas migrantes como palanca para aumentar la población activa.

Así se ha conseguido revertir la pirámide. El nuevo enfoque de las políticas tanto de asilo como de integración y empleabilidad para personas migrantes facilita los procesos de solicitud y obtención de permiso de residencia y de trabajo. En este marco, se ha dado un crecimiento del mercado laboral, según el análisis de datos de principios de año realizado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[15]. Además, tras el proceso de reformas de Ley General de la Seguridad Social (LGSS)[16] y tras los cambios normativos en el ámbito sanitario[17] y la flexibilización de la Ley de Extranjería (RELOEX)[18] para la autorización de residencia y trabajo, las personas migrantes han logrado cifras récords de afiliación a la Seguridad Social[19] (gráfica 1). Se habla incluso de actividades

[13] Para más información sobre estas circunstancias véase Sánchez-Capel, M., "Empleabilidad y perspectivas laborales de la juventud migrante, refugiados y solicitantes de asilo en España". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 12, 2025, pág. 115. DOI:10.24310/rejlss12202522417.

[14] Red Europea de Migraciones y Comisión Europea, *Estudio REM sobre el acceso de migrantes a la Seguridad Social: políticas y práctica en España*, Madrid, 2013.

[15] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Informe Radiografía de la inmigración en el mercado laboral, Madrid, 2024. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2025/300125-aportacion-trabajadores-extranjeros.pdf.

[16] El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social; Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

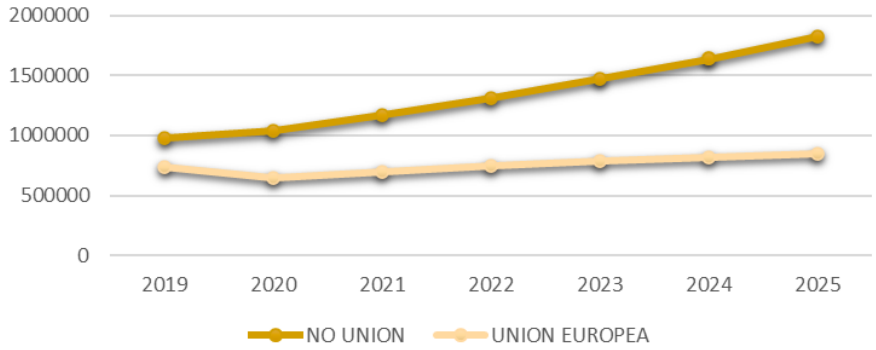
[17] Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (modificada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

[18] El Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

[19] Según los datos de la BBDD estadística de la TGSS, a finales de octubre de 2025 había 2.673.328 personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social.

económicas completa o parcialmente dependientes de la fuerza de trabajo extranjera[20] como la hostelería, la construcción, los servicios domésticos o la agricultura.

Gráfica 1. Evolución del número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social a 31 de octubre de 2025.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la BBDD de la TGSS.

No obstante, el sistema español de control de flujos migratorios responde a dos finalidades que, en principio, resultan paradójicas: Por un lado, la restricción de flujos migratorios que opera bloqueando la entrada de personas migrantes y, por otro, la movilización efectiva de la fuerza de trabajo extranjera para atender a las necesidades del mercado de trabajo.

Resulta, por tanto, primordial estudiar cómo se vinculan las políticas actuales y las sucesivas reformas derivadas del Pacto de Recuperación, Transformación y Resiliencia, culminadas con el RDL 2/2023, de 16 de marzo, con los flujos migratorios transfronterizos y las leyes de extranjería para el diseño y planificación de las pensiones. ¿Garantizan estas reformas el principio de igualdad en el acceso a los derechos y beneficios relativos a las pensiones para las personas migrantes (lo que debe incluir su vida laboral, independientemente del tipo de empleo)?[21]

En los siguientes sub-epígrafes abordaremos, desde una perspectiva multidimensional, las diferentes fórmulas previstas en la ley para acceder al mercado de trabajo español siendo migrante. Se analizarán las luces y sombras del nuevo reglamento de extranjería y se mencionarán varias claves para comprender los márgenes de mejora. En la última sección, se estudiarán los datos económicos y demográficos que nos permitirán conocer no solo el estado de la cuestión sino si la sostenibilidad del sistema de pensiones, basada en la teoría utilitarista entendida y aplicada como hasta ahora, es sostenible en sí.

[20] Las actividades económicas dependientes de la fuerza de trabajo extranjera varían por Comunidades Autónomas, aunque en términos generales y, según las cifras arrojadas por el Ministerio de Inclusión, entre estos sectores destacan: la hostelería, la Construcción, Información y Comunicaciones, Servicios domésticos o la agricultura. González Enríquez, C., y Martínez, J.P., "Inmigración y mercado de trabajo en España", Real Instituto el Cano, 9 de junio de 2025, disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inmigracion-y-mercado-de-trabajo-en-espana/.

[21] Maldonado Molina, J.A. "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF. 475, 2023, págs. 9–42. DOI: https://doi.org/10.51302/rtss.2023.19163.

2.2. Nuevo Reglamento de Extranjería: figuras de arraigo y regulación extraordinaria

Figuras de arraigo

El nuevo Reglamento 1155/2024 de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero[22], sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEX), flexibiliza determinados requisitos que permiten la regularización de la situación administrativa de algunas personas extranjeras. En su sección Segunda relativa a la residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo estipula cinco tipos de arraigo[23]:

— El arraigo de segunda oportunidad (Art. 127. A) permite regularizar la situación administrativa de quienes tuvieron una autorización de residencia en los dos años previos a la solicitud, pero no pudieron renovarla.

— El arraigo sociolaboral (Art. 127. B), reduce el tiempo de los contratos que sirven para justificar el arraigo, adaptándose a las realidades de las personas migrantes trabajadoras, ya que sus contratos son normalmente temporales, de corta duración o de jornada reducida.

— En el caso del arraigo sociolaboral (Art. 127. C) se reduce a un año el tiempo de residencia exigido para poder solicitarlo. Además, uno de los cambios incorporados por el Nuevo Reglamento, es que posibilita que la experiencia previa (aún en la economía sumergida) sirva como evidencia[24] de su trabajo para acceder a la regularización.

— El arraigo socioformativo (Art. 127. D) permite trabajar hasta 30 horas mientras se realiza la formación y una vez finalizada se podrá cambiar el permiso de residencia por uno de trabajo presentando una oferta o contrato laboral. El reglamento introduce una gama más amplia de programas de estudio que abarcan tanto disciplinas técnicas como universitarias y ofrece flexibilidad en la duración y la estructura de los cursos.

— El arraigo familiar (Art.127. E): autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrá conceder a la ciudadanía de origen extranjero que se halle en España y, o bien sean padre o madre de menores con nacionalidad comunitaria, o bien sean familiares cuidadores de una persona comunitaria. Este tipo de permiso de residencia se caracteriza por tener una duración de cinco años, y durante todo este tiempo permite tanto residir como trabajar en España tanto por cuenta propia como por cuenta ajena.

[22] Aprobado por el Real Decreto 1155/2023, de 19 de noviembre.

[23] Los requisitos generales para la obtención de la autorización de residencia temporal por cualquiera de las seis razones de arraigo se estipulan en el Art. 126 del RD 1155/2024 de 19 de noviembre. Cabe destacar el requisito temporal que obliga a la persona migrante a permanecer de forma continuada en el territorio durante, al menos, dos años tras haber obtenido resolución firme de su solicitud de protección internacional (PI) para poder presentar la solicitud para la autorización de residencia temporal por arraigo. Es preciso señalar, asimismo, que no se tiene en cuenta para el cómputo de estos dos años ni el tiempo anterior a la solicitud de PI ni el tiempo de tramitación hasta la obtención de resolución firme. Estos requisitos son aplicables a todos los tipos de arraigo salvo el arraigo familiar, que no requiere de permanencia mínima.

[24] Pueden proporcionar evidencia de su trabajo realizado mientras se encontraban en situación administrativa irregular, y por tanto, en la economía sumergida. Por ejemplo, se pueden servir de declaraciones de testigos, recibos de sueldos o cartas de recomendación de empleadores anteriores. Además, se pueden aportar documentos fiscales o sociales (si los hubiera), para demostrar experiencia laboral al solicitar la autorización de residencia por arraigo laboral. No obstante, estas pruebas no son tenidas en cuenta para el cómputo del tiempo trabajado en España de cara a la solicitud de prestaciones contributivas (ver nota 19).

No obstante, estas situaciones afectan principalmente a las personas que pueden solicitar la autorización, es decir, aquellas que ya han obtenido una respuesta firme a su solicitud de asilo y ya han perdido su condición de solicitante de asilo (es decir, no son ni solicitantes de refugio, ni solicitantes de protección internacional). Por lo que las personas solicitantes de asilo no podrán acogerse al arraigo si no renuncian a su petición o si no la tienen ya denegada definitivamente.

Regulación extraordinaria

Las miles de personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes sean rechazadas o que han desistido de sus solicitudes por temer a las consecuencias de este Reglamento antes de su entrada en vigor quedan excluidas de estas medidas y deberán esperar dos años más para poder solicitar una autorización por arraigo, ya que no se les reconocerá el tiempo de permanencia previo. Estas personas y familias que se encontraban trabajando formalmente, cotizando y desarrollando sus proyectos de vida con reconocimiento de derechos en España, perderán todos los derechos reconocidos, ya que deberán vivir durante, al menos, dos años de manera irregular para poder acceder a una forma de regularización administrativa por arraigo[25].

Es por ello que desde plataformas ciudadanas[26] se ha propuesto una Iniciativa Legislativa Popular (ILP)[27] para la regularización extraordinaria de aproximadamente 500.000 personas residentes en España desde antes del 1 de noviembre de 2021. Esta ILP busca facilitar la autorización de residencia y trabajo a quienes no les es posible probar su residencia en España (en muchos casos, pese a estar trabajando en la economía sumergida), debido a las dificultades para empadronarse[28] derivadas, entre otras causas, de la imposibilidad para acceder a una vivienda. Esta situación pone de manifiesto la relación entre pobreza e irregularidad; entre invisibilidad y exclusión.

Desde abril de 2021 que el Gobierno admitiera la tramitación de esta ILP[29], aún no ha sido aprobada definitivamente. Actualmente, los partidos políticos están en plena fase de negociación de enmiendas, es decir, de los ajustes y condiciones que proponen para votar a favor[30]. Tras esta negociación, la comisión de Trabajo, Migración, Inclusión y Asuntos Sociales debe fijar una fecha para elaborar un dictamen conjunto y llevar el debate al pleno del Congreso[31]. Desde algunas de las

[25] CEAR, "Las entidades sociales insisten en que el Reglamento de Extranjería tiene margen de mejora", el 20 de mayo de 2025, disponible en: https://www.cear.es/nota-de-prensa/reglamento-extranjeria-margen-mejora/.

[26] La comisión promotora de la iniciativa la formaron la red #RegularizaciónYa, Fundación para la Ciudadanía Global, Fundación Por Causa, la Red de Entidades para el Desarrollo Solidario (REDES), Alianza para la Solidaridad y el partido Por un Mundo Más Justo.

[27] Esta propuesta se comenzó a gestar a finales de 2021 y ha reunido 611.821 firmas; el trabajo de más de 900 organizaciones y 14.000 personas voluntarias; y el apoyo transversal de movimientos sociales, organizaciones eclesiales, sindicatos y colectivos profesionales. Así como el respaldo político de la mayoría de los grupos parlamentarios. Ver: García Arenales, M., ""No solo se debe regularizar migrantes cuando hay una tragedia o salvamos a un blanco": activistas piden aprobar la ILP que daría papeles a 500.000 extranjeros", *Infobae*, el 13 de febrero de 2025, disponible en: https://www.infobae.com/espana/2025/02/13/no-solo-se-debe-regularizar-migrantes-cuando-hay-una-tragedia-o-salvamos-a-un-blanco-activistas-piden-aprobar-la-ilp-que-daria-papeles-a-500000-extranjeros/.

[28] Mora de la, G.,"El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos". *Deusto Journal of Human Rights*, núm. 15, 2025, págs. 129-160, DOI: https://doi.org/10.18543/djhr.3277.

[29] RTVE.es, "El Congreso aprueba la tramitación de la ILP de regularización de inmigrantes con el apoyo de todos los grupos menos Vox", *RTVE.es/Agencias*, 09 de abril de 2024, disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20240409/congreso-regularizacion-extraordinaria-extranjeros/16052521.shtml.

[30] Parra Berrade, X., "¿Sigue siendo necesaria la ILP para la regularización de personas extranjeras?", Documentación *Social*, núm. 19, 2025. Disponible en: https://documentacionsocial.es/19/a-fondo/sigue-siendo-necesaria-la-ilp-para-la-regularizacion-de-personas-extranjeras.

[31] Consúltese la información actualizada sobre el estado de la ILP y de las negociaciones en: https://regularizacionya.com/ilp-regularizacion-hoy/.

plataformas de la Comisión promotora de la ILP se está solicitando al Gobierno su aprobación por Real Decreto[32] ante el bloqueo actual de la vía parlamentaria[33].

La propuesta de una regularización extraordinaria de personas migrantes no es una novedad en España. De hecho, se han sucedido 9 procedimientos semejantes y se tienen documentados hasta 43 entre 1996 y 2008[34]- bajo Gobiernos tanto del PSOE como del PP. La última regularización, promovida por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, permitió que más de 570.000 personas accedieran a la residencia legal en un contexto de respaldo político amplio y aceptación social.

2.3. Otros elementos legales para la contratación de personas migrantes

La situación nacional de empleo y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura

Una importante restricción a los flujos migratorios existente en el ordenamiento español es la necesaria condición de la "situación nacional de empleo". Este requisito consiste en que la incorporación de trabajadores externos al mercado de trabajo sólo puede producirse, con carácter general, cuando los trabajadores ya incorporados en el mercado laboral no cubran las necesidades de mano de obra.

En el capítulo III del nuevo Reglamento de Extranjería se establecen las bases de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. De acuerdo con sus disposiciones se distinguen los principales actores involucrados (art.72), a saber:

— Personas trabajadoras: personas mayores de dieciséis años autorizadas tanto a residir en España, por más de noventa días y menos de cinco años, como a trabajar por cuenta ajena.

— Persona empleadora: debe acreditar ante la Oficina de Extranjería la dificultad de cubrir los puestos de trabajo vacantes.

— Servicio de Empleo Público de cada autonomía: órgano encargado de recopilar la información sobre la situación laboral autonómica y de enviarla al Servicio Público de Empleo Estatal. Además, se encargará de promover la oferta de empleo que se pretende cubrir y publicitarla, asimismo, es el responsable de emitir el certificado de insuficiencia de personas demandantes.

— La Comisión Tripartita de Inmigración[35]: será consultada por los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos antes de que estos envíen la información al SEPE; también realizará

[32] El grupo eclesial Cáritas, por ejemplo, se pronunció en junio de 2018 ante la Comisión de Trabajo del Congreso. Cáritas, "Cáritas pide ante la Comisión de Trabajo del Congreso que se apruebe la ILP para la regularización extraordinaria de personas extranjeras", Cáritas, 18 de junio de 2025, disponible en: https://www.caritas.es/noticias/caritas-pide-comision-trabajo-congreso-apruebe-iniciativa-legislativa-popular-regularizacion-extraordinaria-personas-extranjeras/.

[33] García Arenales, M., "Medio millón de personas a la espera: sigue la lucha para que la regularización extraordinaria de migrantes "no caiga en el olvido" y se apruebe en este nuevo curso", *Infobae*, 27 de agosto de 2025, disponible en: https://www.infobae.com/espana/2025/08/27/medio-millon-de-personas-a-la-espera-sigue-la-lucha-para-que-la-regularizacion-extraordinaria-de-migrantes-no-caiga-en-el-olvido-y-se-apruebe-en-este-nuevo-curso/.

[34] Fanjul, G., y Gálvez-Iniesta, I., "Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles". *Fundación Por Causa*. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe_Esenciales_2022.pdf.

[35] La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración es definida como: "el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. 2. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración será informada sobre la evolución de los

un seguimiento de la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento sobre la determinación de la Situación nacional de Empleo.

El artículo 73 se refiere a la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y establece un plazo de tres meses desde la entrada legal en España para darse de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social (SS). Una vez registrados en dicho régimen (dentro de ese plazo de tres meses), esta autorización habilitará a sus titulares a residir y trabajar por cuenta ajena en España[36]. Quienes obtengan una autorización de más de seis meses deberán solicitar personalmente la tarjeta de identidad de extranjero correspondiente en el plazo de un mes desde su alta en el régimen de la SS correspondiente. Respecto a la vigencia de dicha autorización, tendrá una duración igual a la de la actividad a desarrollar, con el máximo de un año, y se limitará, al ejercicio de la actividad laboral, a un ámbito geográfico autonómico y a una ocupación determinada (salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales). Por último, el párrafo quinto introduce la posibilidad de trabajo por cuenta propia, que acompaña a la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, durante la vigencia de la misma y siempre que la actividad principal sea la actividad por cuenta ajena.

En lo que respecta a los requisitos, el artículo 74 fija nueve puntos que deben cumplirse tanto por la persona empleadora (párrafos d y e) como por la persona demandante de empleo (párrafos del f) al i)). Cabe destacar el párrafo c) por el que se requiere que las condiciones contractuales se ajusten a las establecidas por la normativa vigente y el convenio colectivo aplicable para la misma actividad, categoría profesional y localidad. Y, si la contratación se da a tiempo parcial, se establece que la retribución total a percibir por la persona solicitante deberá ser igual o superior al salario mínimo interprofesional para jornada completa y en cómputo anual.

La falta de flexibilidad de la ley para otorgar permisos de trabajo, ha sido cuestionada por alejarse de la realidad. Lo que explica que se conceda gran espacio a las exenciones[37]. Así, el párrafo segundo del artículo 74 remite al artículo 40 de la LOEX por el que se establecen los supuestos específicos de exención de la situación nacional de empleo. En este sentido, se han distinguido varias categorías de excepciones[38]:

a) Las vinculadas a las personas demandantes de empleo, entre las que se destacan:

— Familiares reagrupados en edad laboral.

movimientos migratorios en España y, en todo caso, será consultada sobre las propuestas de Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, las previstas en el artículo 39 de esta Ley y las de contratación de trabajadores de temporada que se determinen. 3. Mediante Orden Ministerial se determinará su composición, forma de designación de sus miembros, competencias y régimen de funcionamiento.", en conformidad con el artículo 72 de la LOEX - Boletín Oficial del Estado de 12-01-2000.

[36] El segundo párrafo delimita el alcance geográfico y ocupacional de dicha autorización inicial, fijado a nivel autonómico y a una ocupación. El párrafo segundo del artículo 73.4 añade la posibilidad de las CCAA que tengan reconocidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de fijar el ámbito geográfico de la autorización dentro de su territorio.

[37] Las excepciones son tan numerosas porque la rigidez de la norma para reclutar a personas extranjeras hace prácticamente imposible su contratación, por eso se flexibiliza la contratación ante todas estas circunstancias excepcionales. También se enumeran excepciones en otros preceptos normativos, que menciona Antonio Álvarez en su artículo en nota al pie de página 48: "Vid, arts. 44.1, 57.1, 69.1 c), 92.1, 110.2, 115.1, 116.2, 127 b), 172.4, 174.4, 179.3.2º, 190.2, 191.2, 191.4, 191.6 b) 1º REX. También se interpreta que el requisito no se aplica a los ciudadanos de Chile y Perú en virtud de los convenios de doble nacionalidad con estos países". Álvarez del Cuvillo, A., "Flujos migratorios y gestión del mercado de trabajo". *Temas laborales*, núm. 175, 2024, pág. 343.

[38] Valdueza Blanco, M.D., El tratamiento jurídico del trabajo de los extranjeros en España, *Lex Nova*, Valladolid, 2008, págs. 226-227.

— Titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación.

— Extranjero/as que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.

— Extranjero/as nacido/as y residentes en España.

— Hijo/as o nieto/as de personas de origen español.

— Menores extranjeros en edad laboral con autorización de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores y siempre que haya acreditado la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.

— Profesionales altamente cualificado/as.

— Trabajadores/as en plantilla de una empresa en otro país que pretendan desarrollar su actividad para la misma empresa en España.

— Artistas de reconocido prestigio.

b) Las vinculadas al empleo a desarrollar, por ejemplo:

— Quienes vayan a ocupar puestos de confianza y directivos de empresas.

— Trabajadores/as necesario/as para el montaje de una instalación o equipos productivos.

— Trabajadores enrolados en buques en virtud de acuerdos internacionales de pesca.

c) Las vinculadas con el tipo de autorización. Este último grupo de excepciones conectaría con la idea general de que la situación nacional de empleo no se tiene en cuenta para las personas que ya han tenido algún contacto en el territorio, y que no pueden ser consideradas estrictamente como mano de obra exógena. Entre otras, figuran:

— Quienes hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada durante dos años naturales, y hayan retornado a su país.

— Quienes obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales (especialmente en el caso de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos).

El artículo 75 del nuevo Reglamento de Extranjería[39], regula el catálogo de profesiones de difícil ocupación. Este contiene aquellas profesiones cuyas ofertas de trabajo encuentran más dificultades de cara a cubrir vacantes. De conformidad con este artículo, para determinar la "situación nacional de empleo", los servicios públicos de empleo autonómicos deberán consultar con la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración la información necesaria acerca de la situación laboral. Esta última la tendrán que comunicar al Servicio Público de Empleo Estatal quien se encargará de elaborar, cada

[39] *Cf.* Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

tres meses un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para cada Comunidad Autónoma[40], Ceuta y Melilla. El párrafo sexto del artículo 75.1 se refiere a la posibilidad de acceso a una autorización de residencia temporal y trabajo que confiere el hecho de que una ocupación sea considerada "de difícil cobertura", estableciendo lo siguiente:

"La calificación de una ocupación como de difícil cobertura implica la posibilidad de tramitar la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena dirigida a la persona extranjera."

En caso de que una ocupación no haya sido incluida en el catálogo, el artículo 75.2 permitirá la contratación cuando el empleador acredite ante la Oficina de Extranjería la dificultad de cubrir los puestos de trabajo vacantes con personas trabajadoras ya incorporadas en el mercado laboral interno. En el catálogo también se incorporarán los sectores u ocupaciones cuya insuficiencia de cobertura se determine de acuerdo con una metodología objetiva basada en indicadores objetivos.

La forma de acreditarlo se establece en los párrafos segundo y sucesivos del artículo 75.2. Según estas disposiciones el empleador deberá presentar una oferta laboral ante el Servicio Público de Empleo autonómico competente en el territorio del puesto de trabajo que pretende cubrir. Posteriormente, dicho órgano gestionará la oferta durante ocho días promoviendo el contacto entre la persona empleadora y las personas demandantes de empleo que se adecuen a los requerimientos de la misma; y dándole publicidad a nivel nacional. Transcurrido el plazo de ocho días desde que la persona empleadora presenta la oferta, ésta deberá comunicar al SEPE el resultado de la selección de las personas candidatas: debe especificar a quién se ha admitido, a quién se ha rechazado y la justificación del rechazo. A partir de esta comunicación el Servicio Público de Empleo autonómico cuenta con un máximo de tres días para emitir la certificación de insuficiencia de personas demandantes. Esta última contendrá información "que identifique a la persona empleadora, la oferta, el número de puestos de trabajo ofertados y de personas trabajadoras puestas a disposición de la persona empleadora". Finalmente, "[L]la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración realizará un seguimiento de la aplicación de lo dispuesto en este Reglamento sobre la determinación de la Situación nacional de Empleo."

De estos preceptos se deduce un marcado carácter administrativo y laborioso del procedimiento a seguir por parte tanto de la persona empleadora como de los Servicios de Empleo Público autonómicos, que puede entenderse como un desincentivo para contratar a personas migrantes[41].

Así mismo, algunos autores[42] arguyen una falta de consenso por un lado, entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Ministerio de Trabajo y Economía Social y, por otro lado, entre las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales sobre las ocupaciones

[40] En el antiguo reglamento, en vigor por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, este Catálogo se regulaba en el artículo 65. Una de las diferencias más destacables consiste en que el catálogo se elaboraba para cada provincia o demarcación territorial en lugar de para las CC.AA.

[41] Álvarez del Cuvillo, A., "Flujos migratorios y …". *op. cit.,* pág. 242: "En efecto, como ya hemos argumentado, el propio funcionamiento del procedimiento autorizatorio, unido al principio de contratación en origen, producen un desincentivo tan intenso para recurrir a la mano de obra extranjera, que se termina desactivando en gran medida la operatividad real de este otro requisito."

[42] Ramos Poley, L., "El nuevo modelo de gestión laboral de la migración a partir de la reforma operada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio", *Revista de Trabajo. Estudios Financieros*, núm. 475, 2023, pág.117; Ramos Poley, L., "El impacto de la nueva Ley de Empleo en las personas migrantes y refugiadas", Trabajo y Derecho, núm. 112, 2024, págs. 14-16; Ceinos Suárez, A., "Novedades en materia de Extranjería: el RD 629/2022, de 26 de julio y el acceso al empleo de los nacionales de terceros estados", en AAVV (Coord. Carolina Martínez Moreno, Marcos Óscar Martínez Álvarez), El derecho del trabajo que viene: reflexiones sobre la reforma laboral que necesitamos, 2023, Colex, 2023.

que deben incluirse en dicho catálogo. Esta cuestión está siendo objeto de debates[43] y es una de las causas que explica que este catálogo haya permanecido prácticamente inactivo durante años y "reducido únicamente a ocupaciones relacionadas con los sectores de la marina mercante y el deporte profesional, sin atender a las necesidades reales de mano de obra que demandan los empleadores"[44]. Pese a los intentos del RD 629/2022 de reducir los obstáculos normativos para aumentar la efectividad del catálogo en la canalización de las necesidades empresariales, los resultados hasta el momento han sido reducidos. De hecho, el catedrático Eduardo Rojo Torrecilla, argumenta en su blog que estos catálogos trimestrales[45] se han limitado a incorporar ciertas ocupaciones del sector de la construcción, relativas a perfiles muy concretos respecto a los cuales las necesidades de mano de obra resultan especialmente acuciantes. Y menciona las posturas de cada uno de los agentes implicados en la decisión de determinación del catálogo, que hemos mencionado más arriba. Así, por un lado, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones es partidario de una mayor apertura; mientras que el Ministerio de Trabajo y Economía Social (defiende un enfoque más restrictivo). Por otro lado, las organizaciones empresariales solicitan una expansión del catálogo, sin embargo, las organizaciones sindicales, mantienen una postura más cautelosa[46].

Teniendo en cuenta todo lo que se ha visto en este segundo epígrafe, desde las figuras de arraigo hasta la situación nacional de empleo y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, pasando por las regularizaciones extraordinaria, se puede concluir, que aún existe margen de mejora para la integración socio-laboral de las personas migrantes, a través de las vías de contratación. Para ello, se hace necesario, primero, responder a las demandas sindicales para garantizar las condiciones laborales necesarias en las ocupaciones de difícil cobertura. Segundo, abordar la cuestión de ampliación dicho catálogo elaborando uno quizás más ajustado a la realidad. En tercer lugar, vincular dicho catálogo con otras figuras de derecho reconocidas en la LOEX como el visado por búsqueda de empleo "para articular mecanismos legales efectivos de inserción en el mercado de trabajo español que sustituyeran el actual modo de incorporación basado en un período de irregularidad previo"[47]. Así desde un punto de vista político, se evitaría recurrir a la controversial figura de la regularización extraordinaria, que como se ha mencionado más arriba, si no tiene respaldo político, el procedimiento para su aprobación conlleva largos tiempos de espera y genera incertidumbre entre la población migrante afectada.

[43] Rojo Torrecilla, E., "Inmigración. Apuntes sobre los deberes de la Presidencia española de la UE, recientes sentencias de interés, y el desarrollo de las reformas del Reglamento de extranjería." Entrada del blog del 4 de julio de 2023, disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/07/inmigracion-apuntes-sobre-los-deberes.html.

[44] Álvarez del Cuvillo, A., "Flujos migratorios y …". *op. cit.,* pág. 243.

[45] Entre las ocupaciones de difícil cobertura que se han incluido en el catálogo del tercer trimestre de 2025 se incluye: entrenadores deportivos, electricistas generales y de edificios y viviendas o carpinteros de aluminio, metálico y pvc, conductores-operadores de grúa (las cuatro se han recogido para 59 provincias españolas). Nótese la ausencia en este catálogo de puestos relativos a los cuidados, el trabajo doméstico o la hostelería. Este catálogo y los anteriores están disponibles en https://www.sepe.es/HomeSepe/empresas/informacion-para-empresas/profesiones-de-dificil-cobertura/profesiones-mas-demandadas.html.

[46] Rojo Torrecilla, E., "Contratación de trabajadores extranjeros en el sector de la construcción. Ampliación del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura", Entrada de blog de 15 de agosto de 2023, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/08/contratacion-de-trabajadores.html.

[47] Álvarez del Cuvillo, A., "Flujos migratorios y …". *op. cit.,* pág. 344. En sus conclusiones finales (págs. 345-347), el profesor propone una estrategia basada en la idea de "un modelo de gestión de las migraciones en el que las restricciones del flujo afecten únicamente al acceso al territorio y al derecho de residencia y permanencia en el estado de acogida, pero no al derecho a trabajar de quienes están materialmente presentes en el territorio, (...), "De este modo, no sería necesario que los trabajadores fueran contratados en origen, ni que tuvieran que esperar a la resolución de la autorización para trabajar legalmente y al mismo tiempo, se impediría la reproducción de la economía sumergida y la explotación extrema que se producen a través del reclutamiento de inmigrantes en situación irregular." Se plantea como la incorporación paulatina de este catálogo, sumado a un mayor protagonismo de la figura del visado para la búsqueda de empleo.

3. INVERTIR LA PERSPECTIVA: GARANTIZAR LAS CONDICIONES LABORALES DE LAS PERSONAS MIGRANTES TRABAJADORAS PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

Los efectos que la migración genera sobre la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones alcanzan a un amplio conjunto de factores: sociales, económicos, macroeconómicos, políticos, culturales, etc. Por ello, para observar las relaciones entre los flujos migratorios y la sostenibilidad del sistema de pensiones en el marco de la Seguridad Social, es preciso atender tanto al tipo de migración (económica o turística a largo plazo) como a las necesidades específicas de cada uno de estos grupos (que pueden establecerse por nacionalidad, por edad, por circunstancias que motivan la migración, por estatus legal, etc.) y sus respectivos subgrupos.

Al pensar en flujos migratorios, el imaginario colectivo tiende a asociarlos, por norma general, con población originaria de África o de Latinoamérica. Incluso solemos ir más lejos y suponer que estas personas pertenecen a un entorno socioeconómico más desfavorecido que el español[48]. En un primer momento, excluimos a todas aquellas personas que llegan a España con las mismas o mejores condiciones socio-económicas que las personas autóctonas. Obviamos así, fenómenos tan habituales y desapercibidos como lo es el movimiento migratorio de la población europea (especialmente británica) jubilada en España, denominado "migraciones turísticas"[49'50]. Y aunque resulta uno de los más asentados en el tiempo, lo pasamos por alto, entre otras cosas, porque es de los menos conocidos y documentados en la literatura internacional[51]. Más ruido mediático (y político) genera la migración económica o laboral, es decir, personas que emigran en busca de un empleo asalariado.

Este fenómeno puede potenciar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones al aumentar la población en edad de trabajar, potenciar la flexibilidad[52] del mercado laboral (en términos de movilidad funcional y geográfica o contrataciones en sectores nicho), y sus contribuciones a la

[48] En el sentido en el que Aníbal Quijano (2000) entiende el concepto de "otredad", en España (al igual que en el resto del continente), tendemos a pensar en las personas migrantes como "los otros". La teoría decolonial es un tema que merece mucho más espacio que el que podemos dedicarle en este artículo, pero no podíamos dejar de mencionar el sesgo eurocentrista que, gran parte de la población española, tenemos implícito por cuestiones socio-culturales y que, sin darnos cuenta, nos influye a la hora de percibir ciertos mensajes o interpretar la realidad. Ante este contexto, Quijano va a mostrar en la construcción de las identidades y otredades que, además de la interacción entre los procesos históricos de formación del capitalismo con los procesos de formación racial de grupos sociales, van a actuar los recursos y productos del eurocentrismo. Así lo explica Sebastián Espinosa en su artículo: "La dominación por medios no exclusivamente coercitivos, eurocentrismo, se ejerce centralmente sobre los imaginarios y formas de relacionamiento con los otros, y, en este sentido, la colonialidad del poder constituye el mecanismo bajo el cual en las relaciones sociales surge el "nosotros" y el "otro", operando como una dinámica (identidad–otredad) en tanto resultado de la clasificación del "otro" y formación del "nosotros". Espinosa, S., "Identidad y otredad en la teoría decolonial de Aníbal Quijano", *Ciencia Política*, núm 10, vol. 20, 2015, pág. 113.

[49] Para más información sobre el concepto de "migraciones turísticas" consúltese el Observatorio Europeo de Gerontoinmigraciones (https://gerontomigracion.uma.es/).

[50] Algunos autores se refieren a este fenómeno como "turismo del bienestar" ('welfare tourism'). Moreno-Fuentes, F.J, "Migrants' Access to Social Protection in Spain". En: Lafleur, JM., Vintila, D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond, Vol. 1. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_27.

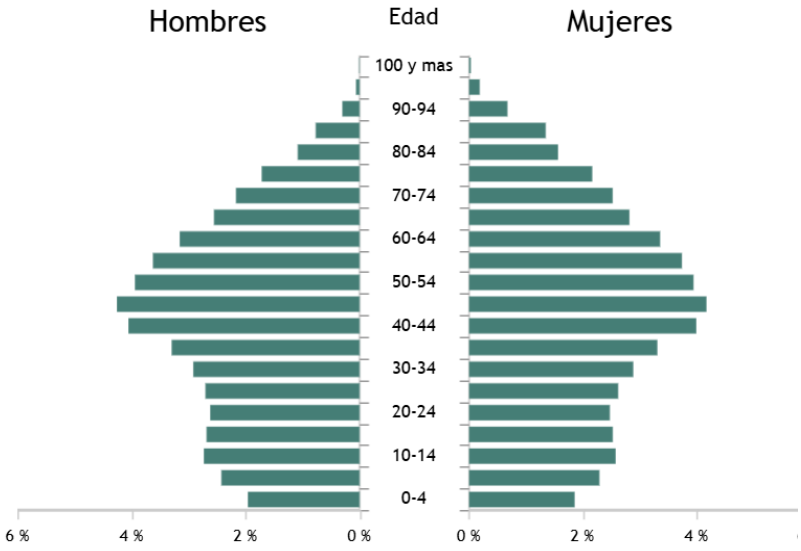
[51] Rodríguez, V., Lardiés, R., y Rodríguez, P., "La migración y el registro de los jubilados europeos en España", *Real Instituto Elcano*, ARI, núm, 20, 2010. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/migration-and-the-registration-of-european-pensioners-in-spain-ari/?utm_source=chatgpt.com.

[52] *op. cit*. Moreno-Fuentes, F.J, "Migrants' Access to …", pág. 407: "Many of those jobs were occupied by foreigners, which contributed to the introduction of flexibility in the Spanish labour market (in terms of hiring, working conditions, salaries and geographic and functional mobility), particularly in certain sectors and employment niches. While at the end of 2001, around 600,000 foreign workers were affiliated to the social security system (a little less than 4% of the total workforce), by the end of 2007 they were almost 2 million (10.3% of the total number of affiliates)".

Hacienda Pública. Aunque al mismo tiempo presenta desafíos vinculados a la integración real, la igualdad de acceso a sus derechos y la estabilidad económica de estas personas.

En el plano político-jurídico, el tratamiento de las migraciones oscila entre el control migratorio y la protección de los mercados de trabajo nacionales, donde se intenta proteger al trabajador autóctono, puesto que la inmigración que se presenta en toda Europa es, en su mayoría, de tipo económico y el mercado laboral constituye el elemento central en la mayoría de estos procesos. En España, de hecho, el 90% del empleo nuevo creado desde enero de 2024 a marzo de 2025 ha sido ocupado por inmigrantes[53]. Y es que, en los últimos años, la inmigración se ha convertido en un elemento clave para el sistema de pensiones caracterizado por una población con tendencia a envejecer (gráfica 2).

Gráfica 2. Pirámide demográfica en España (2022)



Fuente: Estadística del Padrón Continuo

El informe de la AIReF que abría esta investigación, estima que la población total de España aumentará desde los 48,6 millones a 1 de enero de 2024 hasta unos 52,1 millones en 2050 (52,7 millones en 2070), debido al paulatino incremento de la longevidad y de las migraciones exteriores netas. La población en edad de trabajar (entre 16 y 66 años) alcanzará un máximo de 33,6 millones de personas en el año 2029[54]. Además, según las cifras publicadas por la AIReF, con los flujos migratorios previstos, la tasa de dependencia mantendría una evolución creciente y alcanzaría un máximo de 70,5% en 2053.

En general, teniendo en cuenta los plazos para los procedimientos de solicitud y obtención de autorización de trabajo, podemos decir que contribuyen más de lo que reciben, especialmente durante los primeros años de residencia en España, esperando que estas contribuciones lleguen a

[53] González Enríquez, C., y Martínez, J.P., "Inmigración y mercado de trabajo en España", *Real Instituto el Cano*, 9 de junio de 2025, disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inmigracion-y-mercado-de-trabajo-en-espana/.

[54] *op. cit.* Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, "Opinión sobre la sostenibilidad…", p.10.

superar significativamente, las contribuciones de las personas autóctonas hasta 2055[55]. Así mismo, se ha observado que altas cifras de migración están correlacionadas con una mayor participación en la fuerza de trabajo, lo cual es fundamental para la sostenibilidad de un sistema de pensiones en el que las retribuciones se reciben al final de la vida laboral de la persona trabajadora, especialmente en países con tendencia a envejecer, como es España[56].

3.1. El sistema de pensiones en España y sus articulaciones con las personas migrantes: nociones básicas

En España existen dos grandes tipos de pensiones en función de cómo se adquiere el derecho a ellas:

Por un lado, las pensiones contributivas, que se financian con las cotizaciones que la persona trabajadora (y la empresa en la que trabajó por cuenta ajena) ha pagado durante su vida laboral. Este tipo de pensiones se caracterizan por: requerir haber cotizado un mínimo de años[57]; el importe de la pensión depende de lo cotizado (años y bases); las gestiona el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Las pensiones contributivas pueden ser por:

— Jubilación

— Incapacidad permanente

— Viudedad

— Orfandad

— En favor de familiares

Por otro lado, las pensiones no contributivas (PNC) son aquellas a las que pueden acceder las personas que no han cotizado lo suficiente (o nada) pero están en situación de necesidad. Estas pensiones se caracterizan principalmente por no requerir un periodo mínimo de cotización, ni la nacionalidad. Los únicos requisitos exigidos para las PNC son, con carácter general, la residencia en territorio nacional y la insuficiencia de recursos; y, con carácter específico, la edad de sesenta y cinco años, para la pensión de jubilación, y la edad de dieciocho años y el grado de minusvalía establecido, para la de invalidez[58]. Es preciso incidir aquí en el requisito de residencia en España ya que afecta directamente a las personas migrantes trabajadoras. Así, el artículo 8. b) del RD 357/1991 establece que se beneficiarán de la pensión por jubilación las personas que hayan residido "(...) legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de

[55] Jiménez Ridruejo, Z., Borondo Arribas, C., y López Díaz, J., "Inmigración y sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones de jubilación en España", *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, núm. 69, 2008, págs. 132–159. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3117814.

[56] Ertl, M., & Zobl, F., "Long-term Demographic Effects on Pay-As-You-Go Pension Systems Evaluating Conventional and Non-Conventional Policy Options". *Social Science Research Network*. 2024. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.4841310.

[57] Por ejemplo, para poder acceder a la pensión mínima por jubilación, se requiere un mínimo de 15 años. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, "¿Cuáles son los períodos mínimos de cotización para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social?", *La Revista de la Seguridad Social*, el 18 de octubre de 2023, sdisponible en: https://revista.seg-social.es/-/gu%C3%ADa-per%C3%ADodos-m%C3%ADnimos-de-cotizaci%C3%B3n-para-acceder-a-las-prestaciones-de-la-seguridad-social.

[58] Capítulo 3 de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión"[59].

En paralelo, existen los Convenios Bilaterales de Seguridad Social[60], figuras de derecho internacional para coordinar las cotizaciones y las prestaciones con terceros países en el caso de trabajadores extracomunitarios[61]. De hecho, al ser España un país emisor y receptor de un número importante de personas migrantes, es uno de los países con más convenios de este tipo: 26 en total, de los que solamente tres son con países africanos (Cabo Verde, Marruecos y Senegal, destacados en amarillo en la Imagen 1).

Imagen 1. Convenios bilaterales de Seguridad Social de España en 2025



Fuente: Seguridad Social

En el marco de la Unión Europea, esta coordinación se desarrolla a través del Derecho Comunitario, de aplicación obligatoria en todos los países miembros, facilitándose así el reconocimiento de las cotizaciones. Más adelante, en la sección sobre la prestación por desempleo, se profundizará sobre estos convenios.

3.1.1. Prestación por jubilación: el caso de las contributivas y el de las PNC

En consonancia con lo anterior, la PNC por jubilación queda restringida para toda persona inmigrante por motivos económicos mayor de edad. Para este colectivo la única opción viable, una vez alcanzada la edad mínima de cotización, en general, es la prestación por jubilación contributiva.

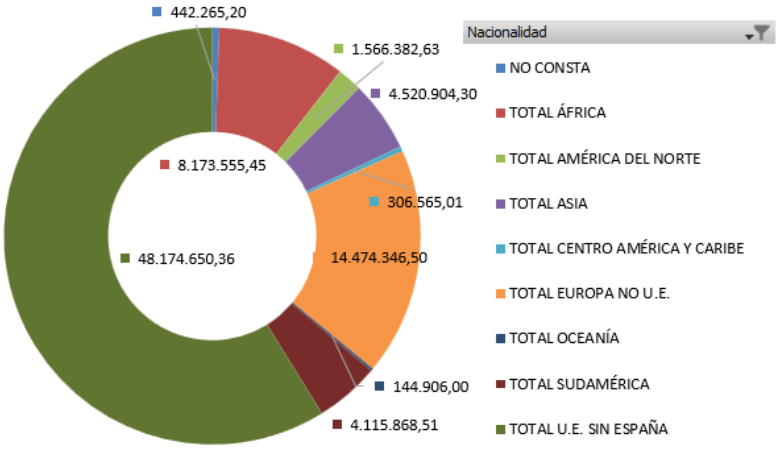
[59] Artículo 8.b) del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

[60] Para ampliar información al respecto, consúltese la página web de la Seguridad Social, https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/32078/32253.

[61] Al respecto de los convenios bilaterales de Seguridad Social, véase Monereo Pérez, J. L., "Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de Seguridad Social", Lex Social RJDS, núm. 2, 2018; Fernández-Costales Muñiz, J., "La aplicación de los reglamentos comunitarios y los convenios bilaterales de Seguridad Social. En torno a la prestación por jubilación del trabajador migrante en el territorio de la Unión Europea El nuevo criterio interpretativo en la materia generado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 146/2018, de 14 de febrero."*Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 20, 2019, págs. 105-125.

Las prestaciones por jubilación de personas con nacionalidad diferente a la española registradas a octubre de 2025 han sido las que se muestran a continuación (gráfica 3).

Gráfica 3. Cuantía total de las pensiones contributivas por jubilación de personas extranjeras agrupadas por regiones



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social (tomando los datos de octubre de 2025 del total de pensiones de todas las legislaciones: interna, reglamentos comunitarios y convenios bilaterales)

Según las estadísticas de la Seguridad Social el importe medio de las pensiones de las personas jubiladas españolas es de 1523,42 euros, mientras que el de las personas extranjeras se desglosa como se muestra en la tabla 1 a continuación:

Tabla 1. Importe de la pensión media por jubilación en función del origen de las personas trabajadora (en euros) y diferencia respecto a la pensión media de una persona española

Nacionalidad	Importe pensión media por jubilación (€)	Diferencia respecto al importe medio de la pensión percibida por un/a trabajador/a español/a
U.E. SIN ESPAÑA	351,44	-1.171,98
América*	557,73	-965,69
ÁFRICA	732,70	-790,72
ASIA	647,26	-876,16
OCEANÍA	284,12	-1.239,30

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página oficial de la Seguridad Social[62]

Estas prestaciones se conceden en función del nivel de ingresos y situación personal; y las gestionan las Comunidades Autónomas (con financiación estatal)[63]. Existen dos tipos de pensiones no contributivas:

— PNC de jubilación: Para personas de 65 años o más que no tienen recursos suficientes.

[62] Los datos referentes al número de pensiones y a la pensión media para la población de total de Sudamérica no están disponibles desagrupados en la web de eSTADIS, aparecen agrupados en la categoría "América".

[63] En las ciudades de Ceuta y Melilla, la gestión de estas pensiones no contributivas está atribuida a las Direcciones provinciales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

— PNC de invalidez: Para personas de entre 18 y 65 años, con una discapacidad superior o equivalente al 65%, sin recursos suficientes.

En la siguiente tabla se recogen los preceptos normativos por los que se rigen estas pensiones:

Tabla 2. Resumen de la regulación de cada una de las pensiones

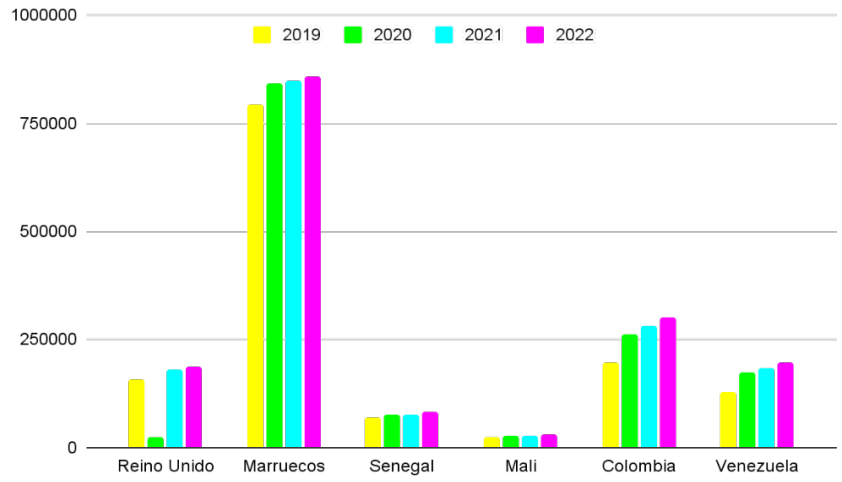
Tipo de pensión	Norma principal	Artículos / normas
Contributiva de jubilación	**LGSS 2015**	**Arts. 205–215**
Contributiva de incapacidad permanente	**LGSS 2015**	**Arts. 193–200**
Contributiva de viudedad	**LGSS 2015**	**Arts. 219–227**
Contributiva de orfandad	**LGSS 2015**	**Arts. 224–226**
Contributiva a favor de familiares	**LGSS 2015**	**Arts. 226–227**
PNC de jubilación	**Ley 26/1990 + RD 357/1991**	**Normas específicas**
PNC de invalidez	**Ley 26/1990 + RD 357/1991 + TR Discapacidad 2013**	**Normas específicas**

Fuente: Elaboración propia

Como muestran los datos, resulta evidente la desigualdad existente entre las pensiones medias de la población extranjera con respecto a la población española.

Y, no solo eso, sino que, al ser población, mayoritariamente joven (ver gráficas 4 y 5)[64] contribuyen a revertir la pirámide poblacional además de ampliar la población activa en el mercado laboral reduciendo las tensiones. En los gráficos 4 y 5, se comparan las edades de la población migrante en función de su origen. Se ha incluido Reino Unido ya que, como se vio anteriormente, se trata del mayor emisor de "migrantes turísticos" a España.

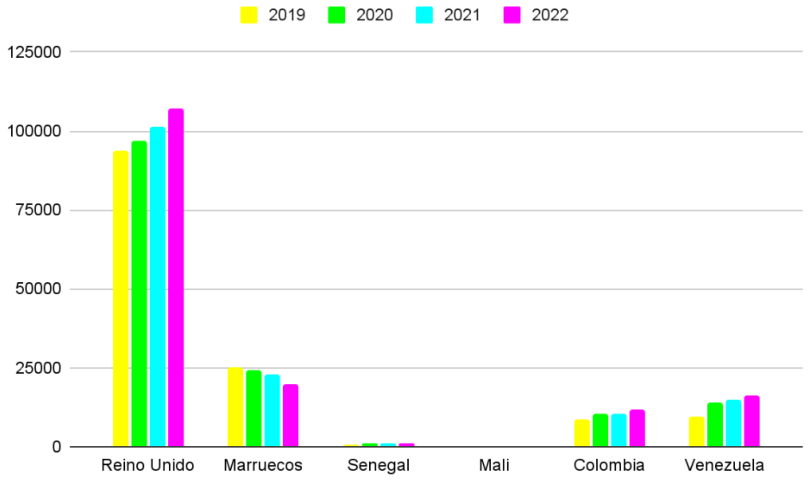
Gráfico 4. Evolución población extranjera menor de 30 años residente en España



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

[64] Por cuestiones de espacio, se ha reducido el número de nacionalidades a las más numerosas según las regiones geográficas.

Gráfica 5. Evolución población extranjera mayor de 65 años residente en España



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

En este sentido, cabe analizar si las contribuciones de estas personas migrantes trabajadoras se ven compensadas con igualdad de derechos y, en el caso que nos ocupa, de pensiones. Y es que, de acuerdo con lo que ya vaticinaba Eriksen a comienzos de los noventa: "la aceleración de las migraciones en todo el mundo y el movimiento de grupos de población cada vez más importantes son temas de seria preocupación, en particular para las instituciones de Seguridad Social que están llamadas a salvaguardar los derechos de los trabajadores migrantes. Por consiguiente, parece deseable responder a esta preocupación creciente y examinar los diferentes problemas que plantea garantizar el derecho de los trabajadores migrantes a las prestaciones sociales sobre una base permanente y sistemática"[65].

3.1.2. Prestación por desempleo y los convenios bilaterales

Para acceder a la prestación y al posterior subsidio por desempleo es condición *sine qua non* haber trabajado en la economía formal, es decir, en situación administrativa regular, con autorización para trabajar, con un contrato oficial y contribuyendo en el Sistema de la Seguridad Social. En esta sección, se abordará por tanto, el caso de las personas migrantes en situación administrativa regular y dejaremos para un epígrafe posterior el de las personas en situación administrativa irregular.

Normalmente, las personas migrantes con permiso para trabajar en España son aquellas que han sido contratadas mediante el procedimiento de contratación en origen (migración circular)[66]. En el caso de quienes obtienen la autorización para trabajar, las ratios por desempleo y subsidios entre este colectivo son relativamente inferiores de prestaciones, un 12,75% del total de beneficiarios en 2023, como se muestra en la tabla presentada en 2024 en el Informe del Mercado de Trabajo de las Personas Extranjeras. Estatal. Datos 2023 del Servicio Público de Empleo Estatal[67].

[65] Eriksen, T., en *Los derechos a pensión de los trabajadores migrantes.* AISS, Ginebra, 1993, pág. 31.
[66] La Orden ISM/1488/2024 regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para el año 2025. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-27290.
[67] Observatorio de las Ocupaciones, Informe del Mercado de Trabajo de las Personas Extranjeras. Estatal. Datos 2023, *Servicio Público de Empleo Estatal*, 2024, p.34, disponible en https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_

Este hecho puede deberse a las altas tasas de temporalidad entre los contratos de la población migrante, así como, la duración más reducida de sus carreras profesionales.

Tabla 3. Cuantía de las prestaciones económica según nacionalidad (española/extranjera) en 2023 en euros y porcentaje de variación respecto a 2022

Procedencia	Prestación económica				Total	% variación 2023/22
	Contributiva [1]	Subsidio [2]	Subsidio Eventuales Agrarios [3]	Renta Activa de Inserción		
Comunitario	50.655	28.242	1.585	3.660	84.142	3,66
No comunitario	91.253	37.361	3.438	7.727	139.779	10,68
Total	141.908	65.603	5.023	11.387	223.921	7,93
% colectivo[4]	16,58	8,15	7,00	1,59	12,75	12,75

Fuente: Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del Servicio Público de Empleo Estatal. 31 de diciembre de 2023.
[1] Incluye a los trabajadores eventuales agrarios de nivel contributivo.
[2] Incluye a los beneficiarios de la Renta Agraria —solo para Andalucía y Extremadura—.
[3] Trabajadores eventuales agrarios de nivel asistencial incluidos en el Sistema Especial Agrario —solo para Andalucía y Extremadura—.
[4] % del colectivo sobre total beneficiarios

Fuente: 2024. Informe del Mercado de Trabajo de las Personas Extranjeras. Estatal. Datos 2023.

Los convenios bilaterales, como mencionábamos previamente, son el instrumento que intenta garantizar las prestaciones de las personas trabajadoras migrantes. Estos recogen, por lo general, una serie de principios que pueden resumirse como sigue[68]:

— Principio de igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en cuanto a derechos y obligaciones.

— Principio de la exportación de las prestaciones. Implica que aunque la persona trabajadora marche del país en donde se le ha reconocido la prestación, esta se pueda cobrar cuando está residiendo en el otro país parte del convenio. Es muy habitual en prestaciones contributivas como el cobro de pensiones de jubilación o desempleo.

— Principio de totalización de las cotizaciones. Supone el reconocimiento de los periodos cotizados en los distintos países como válidos para solicitar prestaciones en el otro Estado parte del convenio. De este modo se asimilan los periodos cotizados en el extranjero y se pueden utilizar para cumplir los requisitos de periodos de carencia que se exigen en el país de residencia.

Por tratarse de una prestación que exige un control por los organismos públicos encargados de las políticas activas para la reinserción en el mercado de trabajo, las prestaciones por desempleo han sido consideradas como prestaciones "inexportables". Más aún, los subsidios por desempleo, al tener carácter asistencial o de solidaridad social, reafirman esa "inexportabilidad", porque, por lo general, las prestaciones asistenciales se han regulado en el derecho coordinador de la Seguridad Social impidiendo su disfrute fuera del país que las concede. Aunque ello no significa que hayan sido incluidas en las normas internacionales de protección de los trabajadores migrantes en materia de Seguridad Social.

sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2024/Informe-del-Mercado-de-Trabajo-de-las-Personas-Extranjeras.-Estatal-2024--Datos-2023-.pdf.

[68] *op. cit.* Fernández-Costales Muñiz, J., "La aplicación de los reglamentos comunitarios ….", págs. 105-125.

Así pues, al no existir un sistema internacional (salvo en la Unión Europe) que coordine las cotizaciones y prestaciones de las personas trabajadoras en diferentes estados, la protección por desempleo de los trabajadores migrantes en relación con nuestro Estado dependerá del país de origen de los extranjeros que vienen a trabajar a España o del país de destino que hayan escogido los españoles para emigrar.

3.2. Radiografía de las aportaciones y retribuciones de la población migrante trabajadora

La llegada de personas migrantes laborales supone mayores esfuerzos políticos y económicos[69] para su correcta integración y para mantener la cohesión social entre la población autóctona y las personas migrantes. Si estos esfuerzos no se dan o se dan de manera ineficiente, supone el efecto adverso: erosión social, auge de los discursos de odio, discriminación y rechazo. De ahí que algunas de las narrativas políticas, de ambas partes del espectro ideológico (progresistas – conservadores) se escuden en una dialéctica utilitarista con respecto a la población inmigrante: Unos para defender las políticas migratorias que flexibilizan el acceso al permiso de trabajo de personas inmigrantes (desde el Gobierno socialista); y otros para enfatizar la necesidad de estas personas para cubrir puestos "indeseables" para los nacionales (desde algunas voces de la oposición, en concreto el Partido Popular[70]) en una lucha dialéctica con la extrema derecha cuyos esfuerzos se centran en difundir *bulos*[71] en su campaña de odio hacia las personas migrantes[72].

De todo lo anterior se desprenden dos ideas clave que deben estar presentes en la configuración de las dinámicas entre ambas partes. Por un lado, lo que el Estado espera de los flujos migratorios y lo que está obligado a garantizar (Derechos Fundamentales, por ejemplo) además de lo que está dispuesto a ofrecer (mayores garantías de cumplimiento de los derechos, mayor interseccionalidad entre las políticas de Seguridad Social, Políticas de Extranjería y Políticas Feministas, etc.). Por otro lado, lo que el colectivo de personas migrantes y descendientes de la diáspora espera al asentarse y decidir recomenzar su vida desde cero en un país como España. Para ello, deviene necesario:

— Abordar las desigualdades en los derechos a la pensión de cara a prevenir pérdidas potenciales para personas migrantes de bajos ingresos que se desplazan entre diferentes sistemas de pensiones, promoviendo así un trato justo y estabilidad[73].

---

[69] Como se ha comentado previamente, resulta paradójica la dualidad respecto a la política migratoria y la política de integración de personas migrantes de España en el marco europeo: mientras que el gobierno aprueba un aumento del presupuesto público en medidas destinadas al fortalecimiento de los mecanismos de asilo y protección internacional, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Unión Europea dedica la mayor parte de su presupuesto a la gestión de fronteras. Véase: Gobierno de España, "Aumenta el presupuesto para Migraciones con el fin de implantar el nuevo modelo de financiación y reforzar el sistema de acogida", *planderecuperación.gob.es*, el 20 de octubre de 2022, disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/noticias/aumenta-el-presupuesto-para-migraciones-con-el-fin-de-implantar-el-nuevo-modelo-de; y Genovese, V., y Vasques, E., "La mayor parte del presupuesto de la UE para migración se destinará a la gestión de fronteras", *Euronews.com,* el 18 de julio de 2025, disponible en: https://es.euronews.com/my-europe/2025/07/18/la-mayor-parte-del-presupuesto-de-la-ue-para-migracion-se-destinara-a-la-gestion-de-fronte.

[70] Véase la intervención de la presidenta de la Comunidad de Madrid en su intervención en la Asamblea de Madrid. El País, "Ayuso responde a Vox sobre los migrantes: "Alguien tendrá que limpiar en sus casas", *Youtube.com/@elpais*, de 13 de noviembre de 2025.

[71] Según el DRAE, *bulo* se define como: "Noticia falsa propalada con algún fin". Definición disponible en: https://dle.rae.es/bulo.

[72] Sanjuan, V. "Los datos que desmontan el discurso de odio sobre inmigrantes y delincuencia de Vox: "No existe evidencia alguna"", *ElPlural.com,* el 12 de julio de 2025, disponible en: https://www.elplural.com/politica/espana/datos-desmontan-discurso-odio-inmigrantes-delincuencia-vox-no-existe-evidencia-alguna_356202102.

[73] Meyer, T., Bridgen, P. and Andow, C., "Free Movement? The Impact of Legislation, Benefit Generosity and Wages on the Pensions of European Migrants". *Population, Space Place*, vol. 19, págs. 714-726. DOI: https://doi.org/10.1002/psp.1791.

— Acabar con la precariedad laboral, que puede aminorar el efecto positivo de las personas trabajadoras migrantes y asegurarles el acceso a empleos estables y de calidad para maximizar su contribución al sistema, sirviéndose para ello de la política pública y la gestión de la inmigración[74].

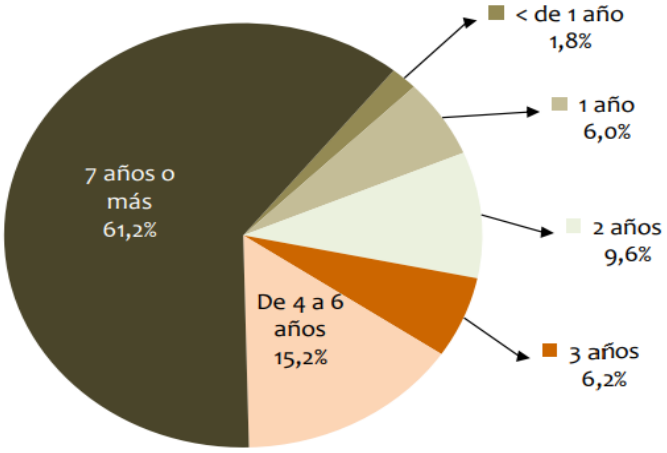
Este ejercicio de gestión de expectativas a escala macroeconómica supone rediseñar un modelo de pensiones multidimensional que no comprenda únicamente aspectos económicos o laborales, sino que se expanda al ámbito social, migratorio, sanitario y de seguridad social. Además, puede constituir un modelo innovador y estratégico de cara a garantizar la perpetuidad de las pensiones integrando variables de diversa índole: demográficas, socio-económicas, contributivas o retributivas.

3.2.1. Aportaciones en términos demográficos y laborales

Según las cifras actualizadas para el tercer trimestre de 2025 de la Encuesta de Población Activa (EPA), el total de la población extranjera en España en edad de trabajar (16 en adelante) es de 58.459.000 personas, de las cuales el 69,1% son parte de la población activa.

Entre la población activa (40.377.000 personas), el 83,5% está ocupada (un 6,1% más que el año pasado) mientras que la tasa de paro de los extranjeros en España correspondiente es del 16,5% habiendo registrado un descenso de 5,9% (es decir, 41.500 personas menos) con respecto al mismo trimestre de 2024. Se produce una marcada distinción en el nivel de ocupación de las personas migrantes en función de los años de residencia que llevan en España (gráfica 6).

Gráfica 6. Personas migrantes trabajadoras ocupadas según su tiempo residiendo en España



Fuente: INE, Encuesta de la Población Activa

Según las cifras del tercer trimestre de 2025, el 61,2% de los ocupados extranjeros llevan 7 años o más residiendo en España, mientras que el grupo de ocupados más pequeño lo componen quienes llevan menos de 1 año (1,8%) de residencia. En términos generales, más del 82,6% de la población ocupada extranjera lleva 3 años o más residiendo en España.

[74] Martínez Mingo, B., "España tendría que cuadruplicar el flujo de inmigrantes que recibe para sostener las pensiones, según la AIReF", elEconomista.es, de 4 de abril de 2025, disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13302163/04/25/espana-tendria-que-cuadruplicar-el-flujo-de-inmigrantes-que-recibe-para-sostener-las-pensiones-segun-la-airef.html.

Además, según las cifras de afiliación a la Seguridad Social de marzo de 2025, hay 2.520.016 trabajadores extranjeros en nuestro país con una clara distinción entre provenientes de la Unión Europea (33%) y extracomunitarios (67%). En comparación con el mismo mes del año anterior, las personas afiliadas han aumentado un 4,2% (UE) y el 11,1% (extracomunitarios).

Respecto a la tasa de ocupación por edad de las personas migrantes, según la EPA, la tasa de ocupación de la población extranjera de 16 a 24 años se sitúa en el 31%; la de 25 a 54 años en el 69,4% y entre 55 y más años en el 34,6%.

En marzo de 2025, la rama de actividad con mayor número de afiliados extranjeros fue la Hostelería (con un 73,7% de origen extracomunitario y un 26,3% con origen UE). La rama de Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas es la segunda rama con mayor número de afiliados extranjeros (415.217).

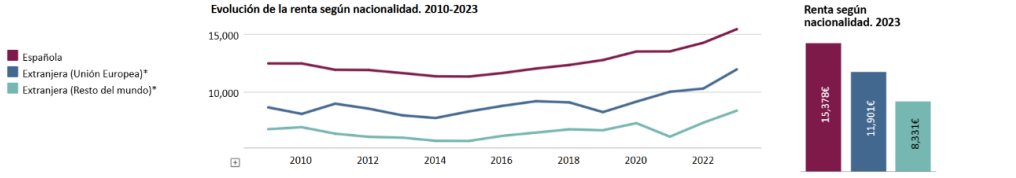
Se observa, pues una fuerte dependencia de la economía española hacia la migración, en sectores estratégicos como la Hostelería. El aumento de más del 11,1% de personas extracomunitarias afiliadas a la Seguridad Social respecto al año 2024, puede deberse a la entrada en vigor del Nuevo Reglamento de Extranjería (RELOEX), comentado más arriba, ya que busca justo eso: flexibilizar la entrada al laboral de las personas migrantes laborales. No obstante, las personas migrantes son las que sufren mayor precariedad en su situación socio-laboral, como se verá a continuación.

3.2.2. Retribuciones en términos económicos

En esta sub-sección, vamos a analizar la situación de integración de las personas migrantes en España. En primer lugar, observamos el salario y las diferencias salariales entre la población española y la extranjera. Según la Encuesta de Estructura Salarial, en el año 2023, la mayor ganancia media anual entre los hombres se alcanza en la población de nacionalidad española (31.157,4 euros), y la menor en trabajadores de países de Asia y Oceanía; respecto a las mujeres trabajadoras, las que más ingresan de media anual son las de nacionalidad española, y las que menos las mujeres de nacionalidad de un país africano (15.025,5 euros)[75].

Respecto a los salarios y la brecha salarial por origen, el Observatorio Permanente de Inmigración (OPI) recoge datos sobre la evolución desde 2008 hasta 2023 (gráfica 7).

Gráfica 7. Renta anual neta media por persona de 16 y más años, según nacionalidad española/extranjera UE/extranjera no UE. Evolución 2008-2023.

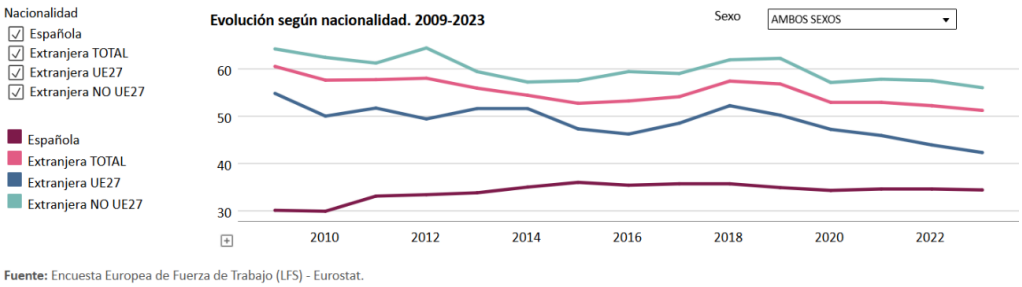


Fuente: Datos publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida - INE.

[75] La Encuesta de Estructura Salarial no ofrece los datos desglosados por nacionalidad, sino que los agrupa por regiones de procedencia, lo que impide realizar un análisis más concreto y exhaustivo por lugar de origen pudiendo resultar en generalizaciones ya que estamos comparando datos referentes a población de un continente (África) o región (Asia y Oceanía) con datos concretos relativos a la población española.

Se refleja una diferencia sustancial entre los salarios de las personas de nacionalidad española con respecto a los salarios de las personas extranjeras, especialmente aquellas que no provienen del espacio comunitario (es decir, los considerados "extranjeros no UE" por el OPI). Es preciso añadir al análisis los datos referentes a la tasa de sobrecualificación publicados por el OPI (gráfica 8).

Gráfica 8. Tasa de sobrecualificación de las personas ocupadas de 20 a 64 años, según nacionalidad (española/extranjera)



Fuente: Datos publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración a partir de la Encuesta de la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS) - Eurostat.

Estos datos muestran una diferencia significativa entre las personas sobrecualificadas de origen no europeo en comparación con las personas de nacionalidad española (índices más bajos) y la europea. Estas cifras pueden explicarse con uno de los obstáculos estructurales que mencionábamos más arriba: las trabas administrativas.

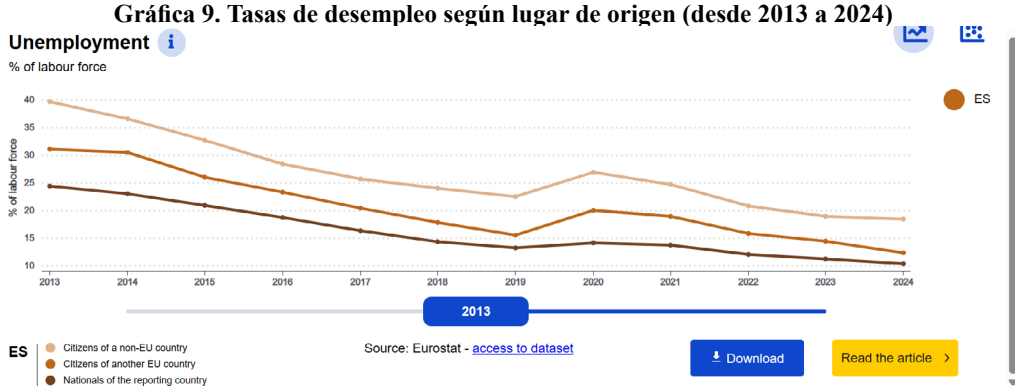
Y es que una de las principales causas de dificultad para acceder al mercado de trabajo para las personas migrantes (sobre todo procedentes de Latinoamérica) se encuentra en la convalidación de los títulos de estudios, sin obviar, por supuesto, los factores subjetivos[76] vinculados a dicha sobrecualificación.

En segundo lugar, conviene fijarse en las tasas de desempleo, según la herramienta de Eurostat propuesta para atender datos sobre la integración de las personas migrantes, el porcentaje de la población nacida de un país de fuera de la UE que vive en España, representa un 18.4% del total de población migrante (en 2024), 8 puntos por encima del porcentaje que representa la población nacida en España, a saber, un 10.3%[77].

[76] Antón Ramos, G., "El Trabajo Como Significante y Significado En La Sobrecualificación Laboral de Las Mujeres Brasileñas En Barcelona." *REMHU: Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, vol. 25, no. 50, 2017, pp. 157–76, https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005010.

[77] Base de datos de Eurostat. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/migrant-integration-inclusion/.

Gráfica 9. Tasas de desempleo según lugar de origen (desde 2013 a 2024)



Fuente: Eurostat. Migrant integration and inclusion dashboard

en lo que respecta a las retribuciones por pensiones, volveremos sobre la distinción entre las pensiones contributivas y las no contributivas. Como se comentará en la sección siguiente referente a las personas migrantes en situación administrativa irregular, el acceso a los sistemas de retribución por desempleo, enfermedad o jubilación (entre otros), se basa en la lógica contributiva. De ahí que, el requisito básico sea haber tributado el número mínimo de años que se exige por Ley. La nacionalidad, por tanto, no resulta un criterio a tener en cuenta para este tipo de retribuciones. Existe un segundo tipo de prestaciones sociales donde se encuentran, por ejemplo, el pleno acceso a la sanidad pública, la educación, la asistencia social y los servicios sociales personales. La Ley de Extranjería (Ley 4/2000, de 11 de enero) establece la universalidad del acceso a las prestaciones de educación y sanidad en España independientemente del estatus legal, la nacionalidad o de la regularidad o irregularidad de situación administrativa. Si bien es cierto, que en el caso de la asistencia social las personas extranjeras con residencia en España gozarán de ella del mismo modo que las personas españolas, mientras que las personas inmigrantes en situación administrativa irregular solo podrán acceder a un paquete reducido de asistencia social y servicios sociales[78].

Nótese que esta categoría de prestaciones se encuentra sujeta al requisito de residencia, por lo que las personas deben estar empadronadas[79] en un municipio para poder percibir estas prestaciones, independientemente de su estatus legal, su nacionalidad o de la regularidad o irregularidad de situación administrativa. De ahí, la vital importancia que adquiere la figura del padrón. Pese a ello, en muchas localidades empadronarse se está convirtiendo en misión imposible para las personas migrantes[80].

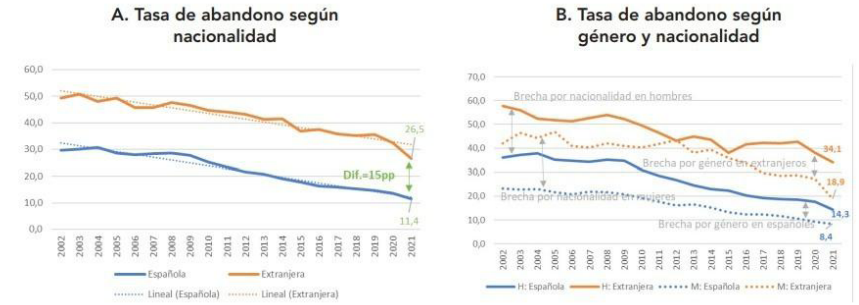
A nivel europeo, pese a sus contribuciones, las personas migrantes suelen percibir menores ingresos provenientes de las pensiones que las personas nativas. Esto se debe principalmente a desventajas educativas, la temporalidad de sus contratatos y la naturaleza de los sistemas de pensiones en el país de destino. A este respecto y en relación con las desventajas educativas, resulta conveniente incluir en este análisis la tasa de abandono escolar entre población extranjera o descendiente de familia extranjera en España. Como se observa en la ilustración siguiente (gráfica 9) es muy superior a la de abandono de la población nacional.

[78] *op. cit.* Moreno-Fuentes, F.J, "Migrants' Access to Social Protection…", p. 407.

[79] Tan importante es la figura del padrón para garantizar ciertos derechos, que desde Cáritas se ha fundado el Observatorio del Padrón, disponible en: https://www.caritas.es/diocesisgetafe/accion_social/observatorio-del-padron-empadronamiento-la-llave-de-tus-derechos/.

[80] Martínez, J.J., "La obligación imposible de empadronarse: "Quieren invisibilizar a muchos ciudadanos"", *Elpaís.es,* el 21 de abril de 2025, disponible en: https://elpais.com/espana/madrid/2025-04-21/la-obligacion-imposible-de-empadronarse-quieren-invisibilizar-a-muchos-ciudadanos.html.

Gráfica 10. Evolución de la tasa de abandono escolar según nacionalidad (2002 – 2018)

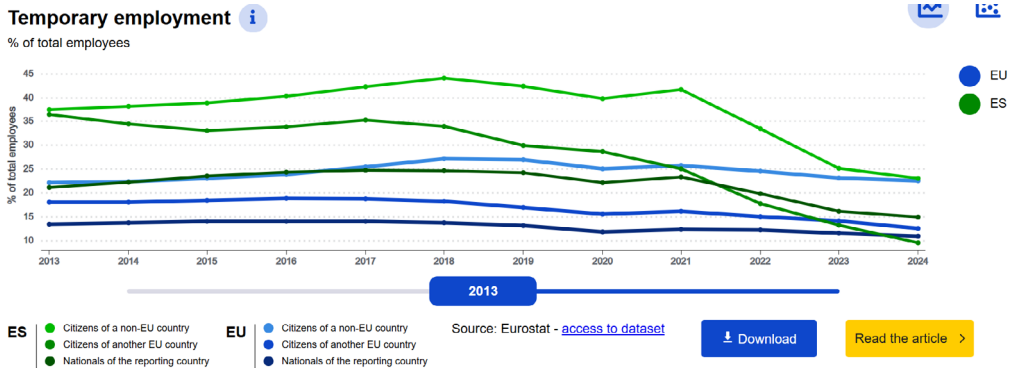


(*) La brecha de la tasa de abandono se calcula como la diferencia entre la tasa de abandono de los extranjeros menos la de los nativos.

Fuente: Variables educativas de la Encuesta de Población Activa (EPA). Ministerio de Educación y Formación Profesional

En cuanto a la temporalidad de los contratos de las personas migrantes, la UE ha incorporado en su herramienta estadística sobre integración social de las personas migrantes, la tasa de temporalidad de los contratos firmados por personas no nacidas en la UE ni en el país objeto de estudio (en nuestro caso España):

Gráfica 11. Tasa de empleo temporal según origen de la persona trabajadora (de 2013 a 2024)



Fuente: Eurostat. Migrant integration and inclusion dashboard

Esta gráfica recoge los datos para la UE y para España divididos en ambos casos en tres bloques: ciudadanía no europea, ciudadanía europea y nacionales del territorio objeto de estudio (Europa y España). Se observa que la media europea en temporalidad ha estado muy por encima de la española en los 3 grupos hasta el año 2021 (posiblemente coincidiendo con la salida de la crisis sanitaria de COVID-19). En ese año la temporalidad a nivel europeo comienza a bajar alcanzando el nivel nacional en 2024 en el caso de los grupos de "ciudadanía no nacida en un país europeo". Este grupo representa la mayor parte de contratos temporales en comparación con las personas nacidas en Europa o en España.

En cuanto a los derechos a pensión, la UE ha intentado (sin éxito)[81] establecer estrategias para transferir derechos de pensión a través de los estados de la UE, ya que muchas personas migrantes acaban recibiendo una pensión por debajo de la línea de pobreza tras su jubilación, lo que pone de relieve la existencia de desigualdades en seguridad financiera. En este sentido, cabe mencionar que, en España, se mantiene el incremento de gasto en pensiones no contributivas en el 0'2% del PIB a lo largo de 2024 y 2027 para cubrir los umbrales de pobreza definidos en el RDL- 2/2023, que implica media décima del PIB[82] de acuerdo con las reformas de pensiones aprobadas entre 2021 y 2023[83]. A nivel europeo, la Directiva Europea 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (FPE) ha resultado un intento frustrado hacia la armonización mínima de las disposiciones para proteger a los partícipes y beneficiarios de los planes de pensiones de empleo[84].

3.3. Personas en situación administrativa irregular, especial vulnerabilidad

Actualmente, las personas extranjeras pueden acceder al sistema de protección social español mediante una combinación de dos modelos básicos de derecho: su participación en el mercado laboral (para los programas basados en la seguridad social) y su residencia en territorio español (para los sistemas basados en una lógica universalista).

Los mecanismos de protección social reconocidos por la Ley de la Seguridad Social (indicados más arriba, ver tabla 1), que se denominan pensiones contributivas (como pueden ser desempleo, enfermedad, pensión de jubilación, así como otros beneficios de ayuda familiar), requiere haber cotizado en el sistema a través del mercado de trabajo durante un mínimo de tiempo (15 años). Tanto las personas autóctonas como las personas extranjeras con un permiso válido de empleo, pueden acceder a estas prestaciones "en igualdad de condiciones" sin que la nacionalidad sea un requisito.

Del párrafo anterior, se deben destacar dos ideas. La primera se refiere al concepto de "igualdad de condiciones", resaltada con comillas porque, como se vio en la sección anterior, las personas migrantes se enfrentan a múltiples obstáculos que dificultan la igualdad real favoreciendo el gap entre las personas nacidas en España y las que no. Nos remitimos a las trabajas de índole administrativa (largos procesos, convalidación de títulos, empadronamiento, etc.), cultural (barrera del idioma), social (adaptación a nuevas normas sociales, racismo, etc.), económica (crisis de vivienda, precariedad laboral) y/o psicológica (antes, durante y después de conseguir su permiso de trabajo).

La segunda concierne al permiso de trabajo en sí, ya que no todas las personas migrantes pueden acceder a él. Para obtener la autorización mediante los mecanismos mencionados en el epígrafe anterior, deben permanecer durante, al menos, dos años en territorio español de forma continuada, lo

[81] Moreno Romero, F., La adecuación y sostenibilidad de las pensiones en el marco de la Estrategia Europa 2020. *Revista De Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 386, 2015, págs. 65–92. DOI: https://doi.org/10.51302/rtss.2015.2644.

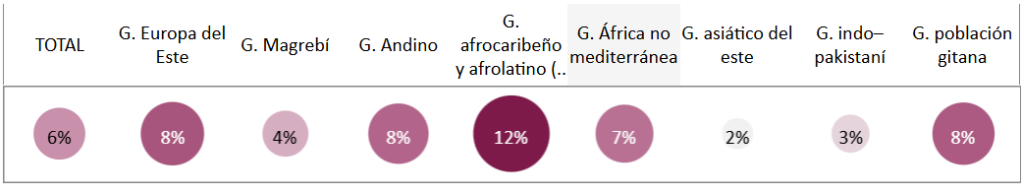
[82] Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático. Opinión 2/25, Madrid, 2025, disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Opini%C3%B3n_sobre_la_sostenibilidad_de_las_AAPP_largo_plazo/Opinion.pdf.

[83] Ley 21/2021 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, disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21652 ; Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-12482; Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-6967.

[84] *op. cit.*Moreno Romero, F., "La adecuación y sostenibilidad…", pág.91.

cuál precondiciona a estas personas a trabajos en la economía sumergida. Esta última representa un 24% del Producto Interior Bruto español (PIB) español[85] y condiciona el acceso a las prestaciones sociales (y a la seguridad social) para las categorías de trabajadores más precarizados. Trabajar en la economía sumergida es la única opción para muchas de estas personas mientras esperan a regularizar su situación. De hecho, según el indicador 5.2. referente al empleo irregular publicado por el OPI, el 12% de las personas de origen afrobrasileño y afrolatino declararon trabajar sin contrato en 2020 (gráfica 10):

Gráfico 11. Porcentaje de personas que declaran trabajar sin contrato de trabajo, según grupo étnico minoritario. 2020



Fuente: Datos publicados por el Observatorio Permanente de las Migraciones a partir de la Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020 - CEDRE.

Ante esta situación las personas trabajadoras se ven excluidas del acceso a una protección, así como de la posibilidad de contribuir al seguro de la Seguridad Social. Y, es más, los años que han trabajado en dichas condiciones no son computados para el cálculo de sus pensiones retributivas.

4. CONCLUSIONES

Una de las preocupaciones a escala macroeconómica y social a la que nos enfrentamos actualmente en España se refiere a la sostenibilidad del Sistema de Pensiones. La tendencia demográfica a envejecer que se da, en general, en los países del Norte Global acelera el proceso de búsqueda de soluciones. En España, la inminente jubilación de la que se conoce como generación del *baby boom*, parece haber activado una cuenta atrás para las arcas públicas.

En su conjunto, la sostenibilidad del sistema de pensiones español se ha calificado con un 30.7, según el informe sub-índice calculado por el Mercer[86], el Centro de Estudios Financieros Monash (MCFS) y el CFA. De acuerdo con este informe, que se basa en tres aspectos clave para la sostenibilidad del sistema (adecuación, sostenibilidad e integridad), la puntuación global es de 63.8 (0.5 puntos más que en 2024) situándose por encima de países como Austria, EE. UU, Japón o Italia, aunque queda por debajo de la media general (64.5) de los 48 sistemas de pensiones analizados. La

[85] Solamente por detrás de Grecia (36%) e Italia (31%), según el informe del Centro para la Investigación Económica y sobre Políticas (CEPR) de marzo de 2025. Consúltese el informe: Pappadà, F., y Rogoff, K.S., "Rethinking the Informal Economy and the Hugo Effect," *NBER Working Paper 31963*, 2023, disponible en: https://doi.org/10.3386/w31963.

[86] Mercer CFA Institute, Global Pension index 2024. Feature chapter: Helping DC members get the best retirement outcome, Melbourne, Australia: Mercer and CFA Institute, disponible en: https://www.mercer.com/assets/es/es_es/shared-assets/global/attachments/pdf-2024-mercer-cfa-institute-global-pension-index.pdf.

opinión mediática, se muestra más pesimista[87] con titulares que auguran un desdichado presagio[88] para las pensiones públicas y que suelen proponer como alternativas los planes de pensión privados.

Ante esta situación, desde el plano de la política de la Seguridad Social, los agentes encargados (Gobierno, patronal y sindicatos), en el marco de las reformas derivadas del Pacto de Recuperación, Transformación y Resiliencia, culminadas con el RDL 2/2023, de 16 de marzo, han tomado medidas que pretenden reducir los efectos de esta tendencia demográfica. Así, por ejemplo, se han aprobado acuerdos sectoriales u ocupacionales por los que se han propuesto herramientas como la "jubilación demorada" con el objetivo de limitar el gasto en Pensiones dando la opción a la persona trabajadora a ampliar su edad de jubilación. No obstante, estas medidas no son transversales con las medidas destinadas a la gestión migratoria y la integración de las personas migrantes.

Los flujos migratorios, por su parte, contribuyen en buena medida al mantenimiento del sistema de pensiones, ya que no sólo suponen un aumento de la población en edad de trabajar, sino que además contribuyen con sus impuestos (directos e indirectos) a la economía española. Es por esta razón que desde el Gobierno se aprueban medidas para flexibilizar la entrada de estas personas al mercado laboral. Ejemplo de ello son las figuras de arraigo socioformativo o sociolaboral o de segunda oportunidad incluidas en el Nuevo Reglamento de Extranjería (en vigor desde mayo de 2025). Otras herramientas a las que puede recurrir el gobierno para facilitar el acceso al mercado laboral a personas extranjeras son, por ejemplo, las regularizaciones extraordinarias, el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, los convenios bilaterales o las contrataciones en origen. Las dos primeras con un marcado carácter controversial que no consigue suficientes apoyos a nivel político, por lo que pierden eficacia. Así la ILP para la regularización de unas 500.000 personas está congelada pese a que se inició su proceso de creación en 2021 (con la recogida de firmas). En lo que respecta al catálogo, su ineficiencia se debe, en cierto modo, a la falta de consenso en qué ocupaciones deberían incluirse en dicho catálogo. De hecho, hasta ahora la mayoría de las ocupaciones que abarca están relacionadas con la marina (y el deporte de alto nivel), y podrían clasificarse como "indeseables" debido a las condiciones laborales que ofrece, la falta de incentivos para asumir funciones muy demandantes produce una escasez de demanda de empleo. Al no haber demanda "nacional" suficiente, estos puestos se abren a personas trabajadoras extranjeras, facilitándoles los trámites para obtener el permiso de trabajo.

Esta cuestión no es baladí, pues el bloqueo por parte de los sindicatos a la ampliación sin filtros de ocupaciones se puede explicar atendiendo al temor de estas organizaciones representantes de las personas trabajadoras de que el catálogo pueda servir para justificar y perpetuar el incumplimiento de unas condiciones laborales mínimas.

Y es que, a menudo, cuando se trata el tema de las migraciones económicas, se emplea una lógica utilitarista y economicista que reduce a las personas migrantes a elementos de control político y económico. Se entiende a la persona migrante como objeto y no como sujeto de derechos. Se olvida de este modo que esta mano de obra que viene del Sur Global y puede ser útil para la economía del Norte Global, goza de derechos fundamentales que se deben respetar por encima de cualquier pretexto económico. Esta idea la resumió Max Frisch en su conocida expresión: "buscábamos mano

[87] Martínez Mingo, B., "España tendría que cuadruplicar el flujo de inmigrantes que recibe para sostener las pensiones, según la AIReF", elEconomista.es, de 4 de abril de 2025, disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13302163/04/25/espana-tendria-que-cuadruplicar-el-flujo-de-inmigrantes-que-recibe-para-sostener-las-pensiones-segun-la-airef.html.

[88] Véase el análisis de Fonseca en Youtube sobre las pensiones. Vídeo titulado "ESPAÑA YA ESTÁ EN CRISIS: las Pensiones YA están COLAPSANDO", subido por @SoloFonseca el 3 de septiembre de 2025, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=5OgNjqxOG2I.

de obra y nos llegaron personas"[89]. Resulta por ello fundamental garantizar la protección social de estas personas y su acceso a las prestaciones sociales independientemente de su nacionalidad tanto en la teoría como en la práctica.

A nivel europeo, aunque los esfuerzos por armonizar las pensiones están aún en un estadio muy inicial y pendientes de revisión, sí que se están lanzando propuestas para la integración de las personas migrantes trabajadoras en Europa, reconociendo que su presencia en el continente es necesaria para la salud (física y económica) del viejo mundo. Así se han sugerido iniciativas como el "*quadruple win*"[90], para abordar la gestión migratoria desde el punto de vista tanto del país de origen, el de destino, las empresas implicadas en la contratación de personas migrantes, y las personas migrantes en sí. Aunque existen ejemplos que demuestran que esta migración es posible, no son la mayoría. La realidad actual pone de manifiesto el nivel de dificultad y de compromiso político por ambas partes que requiere este tipo de iniciativas. No obstante, no es solo una cuestión que sucede en España, sino que a nivel europeo se están cuestionando los mismos dilemas sobre las pensiones, el envejecimiento poblacional y la sostenibilidad de los sistemas conocidos como hasta ahora[91].

A lo largo de este artículo se ha visto cómo los mecanismos legales pueden resultar contraproducentes abocando a las personas migrantes con vocación de trabajar a la irregularidad administrativa, llevándolas entonces a participar en la economía sumergida como única alternativa de supervivencia hasta que consiga regularizar su situación. Estas fallas legales no solo dejan al descubierto y desprotegidas a las mismas personas que están reavivando la economía nacional y ocupando puestos de trabajo de alto valor social (cuidados, agricultura, hostelería, etc.) aunque menospreciados laboralmente y caracterizados por una gran precariedad (temporalidad, tareas abusivas, salarios bajos, etc.). Sino que, además, encontrarse en situación administrativa irregular representa una de las principales amenazas para las personas migrantes en relación con las prestaciones sociales cuyo acceso quedaría vetado en esa situación. Así que, aunque la economía sumergida juega un papel importante en el sistema productivo, como se ha observado, al mismo tiempo supone un impedimento al acceso al sistema de seguridad social para las personas migrantes, que quedan desprotegidas aumentando su vulnerabilidad.

Ante este contexto, resulta fundamental, especialmente en el caso de las personas extranjeras, poder acceder a trabajos duraderos o que se puedan mantener ya que en ocasiones la renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia dependen del periodo en el que se ha trabajado previamente. En este sentido, las políticas de integración de las personas migrantes deben articularse con las políticas de Seguridad Social y de Pensiones buscando garantizar las mismas condiciones en cuanto a prestaciones a toda fuerza de trabajo[92].

---

[89] Esta frase se atribuye al arquitecto y escritor suizo Max Frisch, y fue pronunciada en la Cumbre Atlántica de las Migraciones en 2018 por uno de los ponentes. Además, el informe de Naciones Unidas de 2015 aprovechando los veinticinco años desde la Convención de los Derechos de las Personas Migrantes, se sirvió de esta misma frase para su título. Ver Lyon, B. (Ed.). *We asked for workers: we got people instead: the UN international convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. Open Society Foundations, 2015.

[90] Migration Policy Institute, *Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe*, European Union, 2025. Disponible en: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-MPIE_labour-corridors-report-2025_final.pdf.

[91] Laboure M., y Braunstein J., "A migrant flow pension model for small open economies". *The Journal of Retirement*. 2019; vol. 7, núm. 1, págs. 8-23, disponible en: https://www.proquest.com/scholarly-journals/migrant-flow-pension-model-small-open-economies/docview/2267347146/se-2. doi: https://doi.org/10.3905/jor.2019.7.1.008.

[92] Dwyer, P. y Papadimitriou, D., "The Social Security Rights of Older International Migrants in the European Union", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.32, núm.8, 2006. págs. 1301–1319. DOI: 10.1080/13691830600927773.

5. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez del Cuvillo, A., "Flujos migratorios y gestión del mercado de trabajo". *Temas laborales*, núm. 175, 2024, págs. 315-47.

Antón Ramos, G., "El Trabajo Como Significante y Significado En La Sobrecualificación Laboral de Las Mujeres Brasileñas En Barcelona." *REMHU: Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, vol. 25, no. 50, 2017, pp. 157–76, https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005010.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático. Opinión 2/25*, Madrid, 2025, disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Opini%C3%B3n_sobre_la_sostenibilidad_de_las_AAPP_largo_plazo/Opinion.pdf.

Cáritas, "Cáritas pide ante la Comisión de Trabajo del Congreso que se apruebe la ILP para la regularización extraordinaria de personas extranjeras", *Cáritas*, 18 de junio de 2025, disponible en: https://www.caritas.es/noticias/caritas-pide-comision-trabajo-congreso-apruebe-iniciativa-legislativa-popular-regularizacion-extraordinaria-personas-extranjeras/.

CEAR, "Las entidades sociales insisten en que el Reglamento de Extranjería tiene margen de mejora", CEAR, el 20 de mayo de 2025, disponible en: https://www.cear.es/nota-de-prensa/reglamento-extranjeria-margen-mejora/.

Ceinos Suárez, A., "Novedades en materia de Extranjería: el RD 629/2022, de 26 de julio y el acceso al empleo de los nacionales de terceros estados", en AAVV (Coord. Carolina Martínez Moreno, Marcos Óscar Martínez Álvarez), *El derecho del trabajo que viene: reflexiones sobre la reforma laboral que necesitamos, 2023*, Colex, 2023.

Dwyer, P. and Papadimitriou, D., "The Social Security Rights of Older International Migrants in the European Union", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.32, núm.8, págs. 1301–1319. DOI: 10.1080/13691830600927773.

El País, "Ayuso responde a Vox sobre los migrantes: "Alguien tendrá que limpiar en sus casas"", *Youtube.com/@elpais*, de 13 de noviembre de 2025.

Eriksen, T., *Los derechos a pensión de los trabajadores migrantes.* AISS, Ginebra, 1993, pág. 31.

Ertl, M., & Zobl, F., "Long-term Demographic Effects on Pay-As-You-Go Pension Systems Evaluating Conventional and Non-Conventional Policy Options". *Social Science Research Network*. 2024. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.4841310.

Espinosa, S., "Identidad y otredad en la teoría descolonial de Aníbal Quijano", *Ciencia Política*, núm 10, vol. 20, 2015, pág. 113.

Etxezarreta, M.,e Iglesias Fernández, J., *La mochila austriaca: qué supone el modelo de pensiones e indemnizaciones de la derecha europea*. Icaria, 2020.

Fanjul, G., y Gálvez-Iniesta, I., "Cinco buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles". *Fundación Por Causa*. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe_Esenciales_2022.pdf.

Fernández-Costales Muñiz, J., "La aplicación de los reglamentos comunitarios y los convenios bilaterales de Seguridad Social. En torno a la prestación por jubilación del trabajador migrante en el territorio de la Unión Europea El nuevo criterio interpretativo en la materia generado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 146/2018, de 14 de febrero." *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 20, 2019, págs. 105-125

Forbes, "La sostenibilidad del sistema de pensiones español mejora en 2024, pero se mantiene como el principal desafío", *Forbes.es*, el 18 de octubre de 2024, Madrid, disponible en: https://forbes.es/economia/521524/la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-espanol-mejora-en-2024-pero-se-mantiene-como-el-principal-desafio/.

García Arenales, M., ""No solo se debe regularizar migrantes cuando hay una tragedia o salvamos a un blanco": activistas piden aprobar la ILP que daría papeles a 500.000 extranjeros", *Infobae*, el 13 de febrero de 2025, disponible en: https://www.infobae.com/espana/2025/02/13/no-solo-se-debe-regularizar-migrantes-cuando-hay-una-tragedia-o-salvamos-a-un-blanco-activistas-piden-aprobar-la-ilp-que-daria-papeles-a-500000-extranjeros/.

García Arenales, M., "Medio millón de personas a la espera: sigue la lucha para que la regularización extraordinaria de migrantes "no caiga en el olvido" y se apruebe en este nuevo curso", *Infobae*, 27 de agosto de 2025, disponible en: https://www.infobae.com/espana/2025/08/27/medio-millon-de-personas-a-la-espera-sigue-la-lucha-para-que-la-regularizacion-extraordinaria-de-migrantes-no-caiga-en-el-olvido-y-se-apruebe-en-este-nuevo-curso/.

García Pérez, J., "La jubilación de la generación Baby Boom: Una Realidad Coyuntural". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, núm. 24, 2020, págs. 81-97, disponible en: https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/419.

Genovese, V., y Vasques, E., "La mayor parte del presupuesto de la UE para migración se destinará a la gestión de fronteras", Euronews.com, el 18 de julio de 2025, disponible en: https://es.euronews.com/my-europe/2025/07/18/la-mayor-parte-del-presupuesto-de-la-ue-para-migracion-se-destinara-a-la-gestion-de-fronte.

Gobierno de España, "Aumenta el presupuesto para Migraciones con el fin de implantar el nuevo modelo de financiación y reforzar el sistema de acogida", *planderecuperación.gob.es*, el 20 de octubre de 2022, disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/noticias/aumenta-el-presupuesto-para-migraciones-con-el-fin-de-implantar-el-nuevo-modelo-de.

González Enríquez, C., y Martínez, J.P., "Inmigración y mercado de trabajo en España", *Real Instituto el Cano*, 9 de junio de 2025, disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inmigracion-y-mercado-de-trabajo-en-espana/.

Jiménez Ridruejo, Z., Borondo Arribas, C., y López Díaz, J., "Inmigración y sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones de jubilación en España", *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, núm. 69, 2008, págs. 132–159. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3117814.

Laboure M., y Braunstein J., "A migrant flow pension model for small open economies". *The Journal of Retirement*. 2019; vol. 7, núm. 1, págs. 8-23, disponible en: https://www.proquest.com/scholarly-journals/migrant-flow-pension-model-small-open-economies/docview/2267347146/se-2. doi: https://doi.org/10.3905/jor.2019.7.1.008.

López Insúa, B. (2021). El derecho a las prestaciones por desempleo de las personas inmigrantes. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm.11, vol.1*,* 138-207 https://doi.org/10.46661/lexsocial.5473.

Lyon, B. (Ed.). *We asked for workers: we got people instead: the UN international convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. Open Society Foundations, 2015.

Maldonado Molina, J.A. "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. 475, 2023, págs. 9.

Martínez Mingo, B., "España tendría que cuadruplicar el flujo de inmigrantes que recibe para sostener las pensiones, según la AIReF", elEconomista.es, de 4 de abril de 2025, disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13302163/04/25/espana-tendria-que-cuadruplicar-el-flujo-de-inmigrantes-que-recibe-para-sostener-las-pensiones-segun-la-airef.html.

Martínez, J.J., "La obligación imposible de empadronarse: "Quieren invisibilizar a muchos ciudadanos"", *Elpaís.es*, el 21 de abril de 2025, disponible en: https://elpais.com/espana/madrid/2025-04-21/la-obligacion-imposible-de-empadronarse-quieren-invisibilizar-a-muchos-ciudadanos.html.

Medina, L., y Schneider, F., *Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? IMF Working Papers, WP/18/17*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018.

Mercer CFA Institute, Global Pension index 2024. Feature chapter: Helping DC members get the best retirement outcome, Melbourne, Australia: Mercer and CFA Institute, disponible en: https://www.mercer.com/assets/es/es_es/shared-assets/global/attachments/pdf-2024-mercer-cfa-institute-global-pension-index.pdf.

Meyer, T., Bridgen, P., y Andow, C., "Free Movement? The Impact of Legislation, Benefit Generosity and Wages on the Pensions of European Migrants". *Population, Space Place*, vol. 19, págs. 714-726. DOI: https://doi.org/10.1002/psp.1791.

Migration Policy Institute, *Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe*, European Union, 2025. Disponible en: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-MPIE_labour-corridors-report-2025_final.pdf.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Informe Radiografía de la inmigración en el mercado laboral, Madrid, 2024. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2025/300125-aportacion-trabajadores-extranjeros.pdf.

Monereo Pérez, J. L., "Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de Seguridad Social", *Lex Social RJDS*, núm. 2, 2018.

Mora de la, G., "El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos". *Deusto Journal of Human Rights*, núm. 15, 2025, págs. 129-160, DOI: https://doi.org/10.18543/djhr.3277

Moreno Romero, F., La adecuación y sostenibilidad de las pensiones en el marco de la Estrategia Europa 2020. *Revista De Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 386, 2015, págs. 65–92. DOI: https://doi.org/10.51302/rtss.2015.2644.

Moreno-Fuentes, F.J, "Migrants' Access to Social Protection in Spain". En: Lafleur, JM., Vintila, D. (eds) *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, Vol. 1. IMISCOE Research Series. Springer, Cham, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_27.

Naciones Unidas, *Los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas*, 2022, Oficina del Alto Comisionado de NNUU de América del Sur, disponible en: https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/09-Los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y-refugiadas.pdf.

Observatorio de las Ocupaciones, Informe del Mercado de Trabajo de las Personas Extranjeras. Estatal. Datos 2023, *Servicio Público de Empleo Estatal*, 2024, Disponible en https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2024/Informe-del-Mercado-de-Trabajo-de-las-Personas-Extranjeras.-Estatal-2024--Datos-2023-.pdf.

Opinión Consultiva OC -18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003 en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 2: Personas en situación de migración o refugio, pág. 8. Disponible en: http://juristadelfuturo.org/wp-content/uploads/2019/04/No-2-PERSONAS-SITUACI%C3%93N-DE-MIGRACI%C3%93N-O-REFUGIO.pdf.

Pappadà, F., y Rogoff, K.S., "Rethinking the Informal Economy and the Hugo Effect," NBER Working Paper 31963, 2023, disponible en: https://doi.org/10.3386/w31963.

Parra Berrade, X., "¿Sigue siendo necesaria la ILP para la regularización de personas extranjeras?", *Documentación Social*, núm. 19, 2025. Disponible en: https://documentacionsocial.es/19/a-fondo/sigue-siendo-necesaria-la-ilp-para-la-regularizacion-de-personas-extranjeras.

Quijano, A., *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber, eurocentrismo y Ciencias Sociales*, Faces, UCU, Caracas, 2000.

Ramos Poley, L., "El nuevo modelo de gestión laboral de la migración a partir de la reforma operada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio*", Revista de Trabajo. Estudios Financieros*, núm. 475, 2023, pág.117.

Ramos Poley, L., "El impacto de la nueva Ley de Empleo en las personas migrantes y refugiadas", *Trabajo y Derecho*, núm. 112, 2024, págs. 14-16.

Red Europea de Migraciones y Comisión Europea, *Estudio REM sobre el acceso de migrantes a la Seguridad Social: políticas y práctica en España*, Madrid, 2013.

Rodríguez, V., Lardiés, R., y Rodríguez, P., "La migración y el registro de los jubilados europeos en España", Real Instituto el Cano, ARI, núm, 20, 2010. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/migration-and-the-registration-of-european-pensioners-in-spain-ari/?utm_source=chatgpt.com.

Rojo Torrecilla, E., "Contratación de trabajadores extranjeros en el sector de la construcción. Ampliación del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura", Entrada de blog de 15 de agosto de 2023, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/08/contratacion-de-trabajadores.html.

Rojo Torrecilla, E., "Inmigración. Apuntes sobre los deberes de la Presidencia española de la UE, recientes sentencias de interés, y el desarrollo de las reformas del Reglamento de extranjería." Entrada del blog del 4 de julio de 2023, disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/07/inmigracion-apuntes-sobre-los-deberes.html.

RTVE.es/Agencias, "El Congreso aprueba la tramitación de la ILP de regularización de inmigrantes con el apoyo de todos los grupos menos Vox", RTVE.es el 9 de abril de 2024. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20240409/congreso-regularizacion-extraordinaria-extranjeros/16052521.shtml.

Sánchez-Capel, M., "Empleabilidad y perspectivas laborales de la juventud migrante, refugiados y solicitantes de asilo en España". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 12, 2025, pág. 115. DOI:10.24310/rejlss12202522417.

Sanjuan, V. "Los datos que desmontan el discurso de odio sobre inmigrantes y delincuencia de Vox: "No existe evidencia alguna"", *ElPlural.com,* el 12 de julio de 2025, disponible en: https://www.elplural.com/politica/espana/datos-desmontan-discurso-odio-inmigrantes-delincuencia-vox-no-existe-evidencia-alguna_356202102.

Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, "¿Cuáles son los períodos mínimos de cotización para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social?", *La Revista de la Seguridad Social*, el 18 de octubre de 2023, disponible en: https://revista.seg-social.es/-/gu%C3%ADa-per%C3%ADodos-m%C3%ADnimos-de-cotizaci%C3%B3n-para-acceder-a-las-prestaciones-de-la-seguridad-social.

Ulasen, P. "Evaluación del Procedimiento de Regularización de Migrantes en España a través de la Autorización de Residencia Temporal por Circunstancias Excepcionales: Enfoque en el Arraigo Social, Laboral, Familiar y para la Formación", *Universidad Politécnica de Valencia*, TFM Máster Universitario en Gestión Administrativa, curso 2024/2025, disponible en: https://riunet.upv.es/server/api/core/bitstreams/780264cb-c42b-4b7f-9211-799e31d8229c/content.

Urbano, B., Jurado, A., y Rosado-Cebrián, B., "What Will Retirement Pensions Be Like? Analysis of Spanish Future Pensioner Households in Terms of Poverty". *Sustainability*, vol. 13, núm. 4, 2021. DOI:https://doi.org/10.3390/su13041760.

Valdueza Blanco, M.D., El tratamiento jurídico del trabajo de los extranjeros en España, *Lex Nova*, Valladolid, 2008, pp. 173-174.

Veldman, K., Henkens, K., Lössbroek, J., Van Tubergen, F., "What explains the migrant pension penalty? A systematic review and comprehensive model", *Work, Aging and Retirement, WAAF002*, 2025. https://doi.org/10.1093/workar/waaf002.

Villa Tierno, F. "Empleo, reformas laborales y sostenibilidad del sistema de pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 417, 2017.

Vila Tierno, F. "Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del Sistema", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 9, 2024.

Villar Cañada, I. M., "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 8, 2024.

5.1. Fuentes y base de datos

Instituto Nacional de Estadística, Estadísticas sobre personas extranjeras residiendo en España por nacionalidad y edad (grupos de edad), disponible en: https://ine.es/up/28BA4jQEi1.

Ministerio de Trabajo y Economía Social. Informe trimestral de extranjeros y mercado de trabajo, nº 5, 1T2025, Junio 20025, disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/poblacion-extranjera/2025/Informe_trimestral_extranjeros_5.pdf.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Permanente de la Inmigración, Estadísticas sobre empleo de las personas migrantes, brecha salarial, ocupaciones, afiliación, etc., disponible en: https://public.tableau.com/views/Oberaxe_MarcoIndicadores_B03/L5?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 243-260

Presente y futuros inestables: Trabajo precario de la juventud, vivienda en entredicho y pensiones inciertas

Unstable Present and Futures: Youth precarious work, housing at risk, and uncertain pensions

Clara María Arrondo Asensio *Universidad de Málaga*
https://orcid.org/0009-0009-9221-5810

Sumario

1. Introducción
2. La juventud dentro del mercado laboral: a caballo entre el desempleo y la precariedad
   2.1. Definir el concepto juventud: un breve intento
   2.2. Diagnóstico de la juventud española dentro del mercado laboral
   2.3. El perfil del empleo juvenil: sobrecualificación y precariedad laboral
   2.3.1. Juventud que se esfuerza, juventud que emigra
   2.3.2. Precariedad entre la juventud: temporalidad, parcialidad e insuficiencia salarial
   2.4. Juventud y Reforma Laboral: mejoría matizada
3. El doble desafío: vivienda y pensiones
   3.1. La emancipación juvenil en mínimos históricos
   3.2. El porvenir de las futuras pensiones de la juventud
4. Conclusiones
5. Bibliografía Citada

Cita Sugerida: ARRONDO ASENSIO, C.M.: «Presente y futuros inestables: Trabajo precario de la juventud, vivienda en entredicho y pensiones inciertas». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 243-260.

Resumen

El artículo analiza la situación de la juventud española en el mercado laboral, marcada por el desempleo, la sobrecualificación y sus diversas formas de precariedad: temporalidad involuntaria, trabajo a tiempo parcial no deseado y salarios bajos. También se aborda la emigración juvenil como estrategia de huida y se evalúan los efectos de la Reforma Laboral de 2021. Posteriormente, el estudio conecta estas condiciones laborales con dos ámbitos clave para la autonomía: el acceso a la vivienda y la sostenibilidad futura de las pensiones.

Palabras clave

juventud; mercado laboral; precariedad; temporalidad; parcialidad; salarios; vivienda; pensiones; emigración juvenil; Reforma Laboral

Abstract

The article examines the situation of young people in the Spanish labor market, characterized by unemployment, overqualification, and multiple forms of precarity such as involuntary temporary contracts, unwanted parttime work, and low wages. The analysis also considers youth emigration as a response to limited opportunities and reviews the implications of the 2021 Labor Reform. The study then links labor conditions to two essential dimensions of autonomy: access to housing and the future sustainability of pensions.

Keywords

youth; labor market; precarity; temporary employment; parttime work; wages; housing; pensions; youth migration; Labor Reform

1. INTRODUCCIÓN

La juventud constituye un eje central en los debates contemporáneos sobre el bienestar social, la justicia intergeneracional, el desarrollo económico y la sostenibilidad de los sistemas públicos. En este artículo, se examina la situación actual y las proyecciones futuras de la población joven en España, con especial atención a tres dimensiones críticas que le repercuten: el empleo, el acceso a la vivienda y su futura participación en el sistema de pensiones. Estos ámbitos no solo configuran las condiciones materiales de vida de la juventud, sino que también inciden directamente en su autonomía, estabilidad y capacidad de planificación a largo plazo.

Desde la crisis financiera de 2008, y más intensamente tras la pandemia de la COVID-19, la juventud ha sido objeto de creciente interés en las recientes investigaciones académicas, haciéndose eco en todo tipo de lugares y espacios. La acumulación de vulnerabilidades estructurales ha convertido a este grupo en destinatario prioritario de diversas políticas públicas, tanto a nivel nacional como europeo y por ello su estudio es de vital interés. No obstante, estudiar dicho fenómeno presenta desafíos metodológicos relevantes, entre ellos la ambigüedad en la definición del propio concepto y la estacionalidad de los datos del mercado de trabajo. Y es que actualmente hay dudas sobre el límite etario que debería limitar esta categoría, por ellos las fuentes estadísticas emplean rangos de edad diversos, lo que dificulta la comparación directa entre estudios. Por ello, procedemos aclarar que, a efectos de este artículo, se considerará como población joven a las personas entre 16 y 29 años, aunque se incorporarán datos de otros grupos etarios cuando su inclusión resulte pertinente para el análisis.

Con este marco de referencia, se propone una aproximación crítica y multidimensional a las condiciones de vida de la juventud en España, con el objetivo de contribuir al debate público y académico sobre las políticas necesarias para garantizar su inclusión plena en la sociedad.

2. LA JUVENTUD DENTRO DEL MERCADO LABORAL: A CABALLO ENTRE EL DESEMPLEO Y LA PRECARIEDAD

2.1. Definir el concepto juventud: un breve intento

La noción de juventud, derivada del término latino *iuventus*, ha sido objeto de múltiples aproximaciones a lo largo de la historia, tanto desde la filosofía como desde las ciencias sociales. En términos generales, se asocia a la etapa vital que transcurre entre la pubertad y la entrada en la edad adulta[1]. Sin embargo, esta definición resulta insuficiente cuando se pretende delimitar el grupo juvenil con fines estadísticos, jurídicos o incluso políticos, ya que la juventud no constituye una categoría homogénea y hoy en día sigue careciendo de una acepción universalmente aceptada.

No obstante, hay diversas formas de acercarse al concepto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por ejemplo, propone una definición operativa que sitúa a las personas jóvenes entre los 15 y los 24 años[2]. Esta delimitación, adoptada en el marco del Año Internacional de la Juventud (1985)[3], ha sido ampliamente utilizada en estudios demográficos y sociales, aunque no de forma exclusiva. De hecho, distintas agencias del sistema de Naciones Unidas amplían este rango en función

[1] Diccionario de la Rae, disponible en: http://www.rae.es/: la juventud es "*período de la vida humana que precede inmediatamente a la madurez*".

[2] Unesco, "*Unesco con, por y para la juventud*", disponible en: https://www.unesco.org/es/youth.

[3] *Ibidem.*

de los objetivos de sus investigaciones o intervenciones, llegando en algunos casos a considerar como jóvenes a personas de hasta 29 o incluso 32 años[4].

Esta flexibilidad también se observa en el contexto español, donde los organismos públicos adoptan criterios diversos según el ámbito de actuación. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Economía Social suele emplear el límite de 25 años para ciertos informes sobre empleo juvenil, aunque en otros estudios amplía la franja hasta los 30 años[5]. Es por ello por lo que la categoría juventud es flexible en términos estadísticos[6], pues vendrá establecida según el objeto de la investigación que se esté llevando a cabo.

Desde una perspectiva jurídico-laboral, la legislación española ofrece una definición más precisa: en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, encontramos la misma en su artículo 3.e) por el cual se considera joven a toda persona menor de 30 años que figure como demandante de servicios de empleo o que sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil[7]. Esta definición se mantiene en otros apartados del texto legal, consolidando un marco normativo que orienta la acción institucional hacia este colectivo.

No obstante, la edad como único criterio de delimitación resulta insuficiente para captar la complejidad del fenómeno juvenil. La juventud no puede entenderse únicamente como una etapa biológica sino como una construcción social atravesada por múltiples factores: clase social, género, origen étnico, nivel educativo, situación laboral[8], entre otros. Así, el acceso a derechos, recursos y oportunidades no se distribuye de forma equitativa entre todas las personas jóvenes, lo que obliga a adoptar enfoques interseccionales y contextuales en su análisis.

Un ejemplo ilustrativo de esta flexibilidad conceptual lo encontramos en el ámbito de la vivienda. El denominado bono alquiler joven, impulsado por el Gobierno de España, está dirigido a personas de entre 18 y 35 años, ampliando significativamente el rango etario considerado como joven en este contexto. Esta ampliación puede responder a la constatación de que el acceso a una vivienda digna y estable se ha retrasado de forma estructural para la población joven, debido a una multitud de causas que se encuentran interrelacionadas como lo es la precariedad laboral, el encarecimiento del mercado inmobiliario y la falta de políticas sostenidas de emancipación, entre otras[9].

En consecuencia, abordar la juventud como objeto de estudio implica reconocer su carácter dinámico, plural y situado. Para los fines de este artículo, se tomará como referencia el grupo de personas entre 16 y 35 años, esta elección responde tanto a criterios metodológicos como a la voluntad de ofrecer una mirada inclusiva y crítica sobre las condiciones de vida de las personas jóvenes en España. Esta variabilidad responde a la necesidad de adaptar las políticas públicas a las realidades cambiantes de la población joven, especialmente en lo que respecta a su inserción laboral, educativa y residencial.

[4] Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024, p. 17.

[5] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, 2025, vol. 46, p. 4.

[6] *Vid.* Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024.

[7] *Ibidem.*

[8] *Vid.* Sánchez Capel. M., *Empleabilidad y perspectivas laborales de la juventud migrante, refugiados y solicitantes de asilo en España,* Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, 2025*,* núm.12, pp. 99-125.

[9] *Vid.* Consejo de la Juventud de España: "*Obervatorio de Emancipación: Resumen ejecutivo*", 2024, disponible en: https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#290-310-2o-semestre-2024.

2.2. Diagnóstico de la juventud española dentro del mercado laboral[10]

Las personas jóvenes comprendidas entre los 16 y los 29 años en España representaban, durante el segundo trimestre de 2025, un 23,7% de la población total con edad legal para incorporarse al mercado laboral, es decir, entre los 16 y los 64 años. Desde el año 2015, la población juvenil ha experimentado un crecimiento sostenido, con un aumento de 841.300 personas en el grupo de 16 a 24 años y de 944.200 en el intervalo de 16 a 29 años, mientras que el conjunto de la población de 16 años y más se ha incrementado en 3.551.900 personas.

Esta tendencia refleja de manera clara el proceso de envejecimiento demográfico que atraviesa España, fenómeno que se observa igualmente en la mayoría de los países de la Unión Europea. La evolución de la población joven confirma, tal como se había señalado en estudios previos elaborados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, que el envejecimiento poblacional constituye un rasgo estructural del contexto demográfico español, en consonancia con lo que sucede en gran parte del ámbito europeo[11] . No obstante, pese a su aumento poblacional, la juventud sigue siendo una minoría menos significativa cuantitativamente[12].

Al analizar el mercado laboral de la juventud, resulta imprescindible considerar no solo su proporción dentro de la población española, sino también la coyuntura económica general del país. Este grupo etario ha experimentado de manera significativa los efectos acumulados de la crisis financiera de 2008, la pandemia, el incremento de la inflación a escala global y la sucesión de conflictos bélicos con repercusión internacional.

El colectivo juvenil fue el que padeció con mayor intensidad las consecuencias derivadas de la crisis económica posterior al confinamiento provocado por la pandemia. Dicho impacto se evidenció en el incremento de la tasa de desempleo juvenil y, en consecuencia, en la marcada reducción de la tasa de ocupación[13].

Los empleos desempeñados por la juventud se caracterizaban —y aún lo hacen— por una elevada temporalidad, salarios reducidos, mayor discontinuidad y parcialidad, además de un riesgo significativo de sobrecualificación. Tras la pandemia, la disminución de los contratos temporales en el sector privado pudo interpretarse en un primer momento como un dato alentador; sin embargo, al analizarlo en contexto, se evidenciaba que dicha reducción respondía a la destrucción de puestos precarios, aquellos considerados prescindibles y que fueron los primeros en desaparecer, tal como ocurrió durante la crisis de 2008.

De manera paralela, la tasa de actividad de la población juvenil sufrió un fuerte retroceso. Mientras que en 2008 la participación de quienes tenían entre 16 y 29 años en el mercado laboral alcanzaba el 67,1%, en 2020 se reducía hasta el 47,9%[14]. La explicación resulta clara: ante la dificultad de acceder a un empleo, gran parte de este colectivo optó por retomar o prolongar su formación académica como estrategia frente a la falta de oportunidades laborales[15].

---

[10] *Vid.* Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024.

[11] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado de trabajo* vol. 46, 2025, p. 6.

[12] Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024, p. 26.

[13] Injuve, *Informe de Urgencia 2: Juventud en riesgo, análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España,* 2020, p.7.

[14] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 38, 2023, p.10.

[15] Injuve, *Informe de Urgencia 2: Juventud en riesgo, análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España,* 2020, p.8.

Cinco años más tarde, la tasa de actividad de la juventud perteneciente a la franja de edad mencionada muestra un incremento paulatino y sostenido, alcanzando un 54,2% en el segundo trimestre de 2025. En cuanto a la tasa de desempleo, aunque no se ha vuelto a registrar el alarmante 44% alcanzado en el primer trimestre de 2013 —el nivel más elevado hasta la fecha—, durante el año 2020 se situaba en valores comprendidos entre el 30% y el 40%. Para el segundo trimestre de 2025, dicha tasa se redujo de manera significativa, estableciéndose en un 18,5%[16].

Los indicadores relativos a la población juvenil comprendida entre los 16 y 24 años —grupo etario habitualmente utilizado por diversos organismos para caracterizar este colectivo— resultan particularmente preocupantes. En términos generales, los menores de 25 años exhiben tasas de actividad laboral significativamente reducidas, situándose en torno a la mitad de las registradas por el conjunto de la población española. Esta circunstancia se explica, en gran medida, por el hecho de que una proporción considerable de estos jóvenes permanece aún en proceso de formación académica, lo que retrasa su incorporación efectiva al mercado de trabajo. En este sentido, la tasa de actividad alcanzó en el segundo trimestre de 2020 un 30,1%, el nivel más bajo registrado hasta entonces, mientras que en el segundo semestre de 2025 se elevó hasta el 37,8%. Sin embargo, conviene subrayar que, pese a esta aparente recuperación, la evolución de la participación laboral juvenil evidencia una tendencia descendente sostenida desde 2008, sin que se hayan vuelto a alcanzar los valores observados en aquel año[17].

En España, desde la crisis de 2008, la tasa de desempleo juvenil (1624 años) se ha mantenido en niveles aproximadamente el doble de los registrados por la población general de 1664 años. Este comportamiento refleja una mayor sensibilidad del mercado laboral en los tramos más jóvenes, donde las oscilaciones del paro tienden a intensificarse. En el segundo trimestre de 2025, el desempleo en el grupo de 1624 años alcanzó el 24,5%, cifra que supera en 6,0 puntos porcentuales la del colectivo de 1629 años y en 14,2 puntos porcentuales la correspondiente al conjunto de la población activa de 1664 años[18].

En una comparación sintética entre el mercado laboral juvenil español y el europeo, los datos revelan una situación particularmente desfavorable para España. En el primer trimestre de 2025, último dato disponible de Eurostat para la Unión Europea (U.E) y la Eurozona, la tasa de actividad de las personas jóvenes menores de 25 años se situó en 31’7%, lo que representa una diferencia de -10,1 puntos porcentuales respecto a la Eurozona (41,8%) y de -8,3 puntos porcentuales frente a la media de la U.E (40%)[19]. Este contraste resulta especialmente relevante si se recuerda que, en el primer trimestre del 2007, la tasa de actividad juvenil española alcanzaba el 46,4%, superando incluso la de la Eurozona (43,2%)[20]. En cuanto al desempleo juvenil correspondiente al mismo grupo de edad y al mismo periodo ascendía al 26,5%, mientras que la media de la UE se situaba en el 15,2%[21].

En consecuencia, los datos evidencian que la inserción laboral de la juventud en España continúa siendo un desafío estructural, comprometiendo tanto sus oportunidades presentes como sus perspectivas futuras en relación con el contexto europeo.

[16] Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, 2025.
[17] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol.46, 2025, p. 15.
[18] *Ibidem.,* p. 28.
[19] *Ibidem.*, p. 13.
[20] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 38, 2023, p. 12.
[21] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p. 29.

2.3. El perfil del empleo juvenil: sobrecualificación y precariedad laboral

2.3.1. Juventud que se esfuerza, juventud que emigra

En el apartado anterior hacíamos referencia a la decisión de muchos jóvenes de ampliar el periodo de estudios como resguardo frente a la precariedad laboral. Lo cierto es que este dato puede deberse también a la revelación que ha tenido la juventud española, capaz de establecer la relación entre el nivel de estudios y el acceso al empleo.

Para medir el nivel educativo pueden establecerse tres niveles: uno bajo, uno medio y un último considerado como alto. Los jóvenes que se encontraban en el primer grupo, con un bajo nivel educativo presentaban unas tasas de empleo más bajas. En la franja de 16 a 24 años, esta tasa era del 17,7%, si comparamos este porcentaje con el obtenido para aquellas personas que contaban con un nivel medio de estudios, siendo este del 28,1%, podemos ver que hay una notable diferencia. Lo mismo ocurría para la franja de edad de hasta los 29 años, subiendo el porcentaje para cada nivel en un el 27,2% y un 38% respectivamente. En cambio, aquellos jóvenes que obtenían un nivel de estudios alto obtenían unas tasas de empleo mucho más elevada, y representaban además la mitad de los ocupados de esa edad, siendo esta de un 59% entre el primer grupo de jóvenes mencionado (hasta 24 años) y de un 72,4% para el segundo grupo (hasta 29 años).[22]

Aun cuando el incremento del nivel formativo constituye una tendencia positiva, la realidad muestra que los procesos de formación emprendidos por las personas jóvenes parecen no tener fin. Según la Fundación CYD[23], el 16% de la población española participa en actividades de formación permanente, una cifra que se sitúa casi tres puntos por encima del promedio de la Unión Europea. Sin embargo, esta inversión educativa no siempre se traduce en una inserción laboral acorde con las cualificaciones adquiridas. En 2024, el 35% de las personas ocupadas con estudios superiores en España (20-64 años) trabajaba en puestos de baja cualificación, lo que convierte al país, un año más, en el Estado miembro con mayor proporción de titulaciones superiores desempeñando empleos por debajo de su nivel formativo. El promedio europeo, en contraste, se sitúa en 21,4%.

España combina así un elevado porcentaje de población ocupada con estudios superiores (47,2%, el octavo más alto de la UE) con una reducida presencia de empleos altamente cualificados[24]. Esta desalineación entre la oferta formativa y la demanda del mercado laboral afecta de manera directa a las personas jóvenes: incluso cuando alcanzan niveles educativos elevados, ello no garantiza un empleo acorde con su cualificación. El problema no se limita a la sobrecualificación, sino también a la insuficiente adecuación entre las competencias adquiridas y las expectativas laborales de la juventud[25], y las necesidades emergentes del tejido productivo.

En este contexto, el futuro laboral resulta especialmente incierto, dado que muchas de las profesiones que ocuparán a las generaciones jóvenes dentro de dos o tres décadas aún no existen, lo que exige una adaptación constante y una revisión profunda de las políticas educativas y de empleo[26].

---

[22] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol 38, 2023, p. 15.

[23] Fundación Conocimiento y Desarrollo.

[24] Fundación Cyd, *Informe CYD*, 2025, pp. 104-106 disponible en: https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/informe-cyd-2025/.

[25] *Vid.* Arrondo Asensio. C.M., *La Generación que no despega: Trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud*, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, 2025, núm. 12, pp. 74-98.

[26] Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p. 63.

Podemos afirmar que nos encontramos ante la generación joven más formada de la historia reciente en términos cuantitativos. No obstante, esta elevada cualificación convive con un escenario especialmente adverso, marcado por una crisis persistente que obliga a las personas jóvenes a enfrentarse a múltiples barreras tanto en el acceso al empleo como en su estabilidad dentro del mismo. Tras completar trayectorias formativas cada vez más extensas, muchas se encuentran con requisitos laborales difíciles de cumplir, como la demanda de un mínimo de tres años de experiencia previa incluso para puestos de entrada al mercado laboral.

Este contexto conduce a que una parte significativa de la juventud contemple la posibilidad de abandonar España en busca de mejores oportunidades, mientras que otra se ve obligada a aceptar empleos en los que su talento y su formación quedan claramente infrautilizados. En 2021, el 74% de las personas jóvenes españolas manifestaba su deseo de emigrar para mejorar su calidad de vida; entre ellas, el 24% señalaba que esta intención respondía a la expectativa de encontrar mejores oportunidades laborales en el exterior. Únicamente el 8% afirmaba no haberse planteado nunca la posibilidad de emigrar[27].

Estos datos permiten comprender con mayor claridad el conocido fenómeno de la fuga de cerebros, que alude a la dificultad estructural del país para retener el talento que contribuye a formar. La juventud española altamente cualificada no manifiesta un deseo intrínseco de abandonar el país; sin embargo, muchas personas se ven obligadas a hacerlo ante un mercado laboral que no reconoce adecuadamente la dedicación, el esfuerzo y el tiempo invertidos en su formación. Como consecuencia, optan por trasladarse a contextos en los que perciben que sus competencias serán mejor valoradas y donde las oportunidades de desarrollo profesional resultan más acordes con su nivel de cualificación.

2.3.2. Precariedad entre la juventud: temporalidad, parcialidad e insuficiencia salarial

El concepto de precariedad laboral, al igual que el de juventud, presenta una notable complejidad teórica y resulta difícil de delimitar con exactitud. Una definición inicial puede encontrarse en el Diccionario de la Real Academia Española, que describe la precariedad como la *"situación que viven las personas trabajadoras sujetas a unas condiciones de trabajo por debajo del límite considerado como normal, especialmente cuando los ingresos económicos que se perciben no cubren las necesidades básicas de una persona"*. Esta aproximación pone de relieve que la precariedad no se limita a la inestabilidad contractual, sino que abarca un conjunto de condiciones laborales insuficientes para garantizar una vida digna[28]. Según el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, la precariedad laboral se caracteriza por *"la inseguridad, la inestabilidad, la incertidumbre y la falta de garantías en las condiciones de trabajo"* [29]. En esta línea, puede afirmarse que la precariedad adopta múltiples dimensiones y formas, ya que el Ministerio de Trabajo y Economía Social en su Informe Precariedad Laboral y Salud Mental asegura que *"la precariedad laboral no es un fenómeno unidimensional, estático y simple, sino multidimensional, dinámico y complejo relacionado con mecanismos de explotación, dominación y discriminación"*[30].

---

[27] Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024, p. 40.

[28] Diccionario de la Rae, disponible en: https://dpej.rae.es/lema/precariedad. "*La precariedad es la situación que viven los trabajadores sujetos a unas condiciones de trabajo por debajo del límite considerado como normal, especialmente cuando los ingresos económicos que se perciben por el trabajo no cubren las necesidades básicas de una persona"*.

[29] Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p.38.

[30] Ministerio de Trabajo y Economía Social, Informe PRESME: "Precarios, inestables y estresados: *Precariedad Laboral y Salud Mental",* 2025, p.26.

Teniendo en cuenta los matices expuestos, este análisis se centrará en tres dimensiones fundamentales de la precariedad laboral juvenil: la incidencia de la contratación temporal, la extensión de la contratación a tiempo parcial no deseada y el nivel de ingresos percibidos por las personas jóvenes.

2.3.2.1. La temporalidad involuntaria

La contratación temporal se asocia habitualmente con salarios bajos, lo que incrementa la probabilidad de que las personas trabajadoras se encuentren en situaciones de pobreza. Además, este tipo de contratación limita la adquisición de experiencia laboral, un requisito que, como se señaló en el epígrafe anterior, se exige de manera recurrente a la juventud. En España, durante los últimos quince años, entre la mitad y tres cuartas partes de las personas jóvenes asalariadas de entre 16 y 24 años han ocupado —y continúan ocupando— empleos temporales. En la franja de 25 a 29 años, la proporción es algo más equilibrada, aunque la temporalidad sigue siendo elevada[31]. Los datos muestran que la variable de género desempeña un papel determinante, puesto que las mujeres son quienes se ven más afectadas por este tipo de contratos[32]. La brecha de género en la temporalidad se reproduce e incluso se intensifica entre la población joven[33] lo que sitúa a las mujeres jóvenes ante una doble desventaja: por un lado, las desigualdades estructurales asociadas al hecho de ser mujer y, por otro, las dificultades añadidas vinculadas a la juventud en el mercado laboral.

En cualquier caso, la tasa de temporalidad no deseada en España ha sido históricamente elevada. Tras la crisis económica, se situó en valores que oscilaron entre el 60% y el 74%. En 2025, la temporalidad no escogida entre las personas jóvenes menores de 25 años alcanzó el **43,4%**, una cifra muy superior al **14,3%** registrado en la Eurozona y al **14,5%** de la Unión Europea en el mismo periodo[34]. En el grupo de 25 a 34 años, en 2024, la situación resultaba aún más preocupante: en España, la temporalidad no deseada era de un 53,4%, mientras que en la Eurozona se situaba en 30,3% y en la UE en 28,9%.

Estos datos muestran que la temporalidad involuntaria continúa siendo un rasgo estructural del mercado laboral español y que afecta de manera especialmente intensa a la juventud. La distancia respecto a los promedios europeos evidencia que la situación ha sido —y sigue siendo— crítica en términos comparados, limitando las posibilidades de estabilidad y desarrollo profesional de las personas jóvenes[35].

2.3.2.2. El trabajo a tiempo parcial no deseado

En contraste con la jornada a tiempo completo, otra característica frecuente del empleo juvenil es la contratación a tiempo parcial. Esta modalidad no resulta problemática cuando responde a una elección de la persona trabajadora, ya sea para conciliar responsabilidades familiares o para disponer de más tiempo para su formación. Sin embargo, la dificultad surge cuando el trabajo a tiempo parcial no es una opción, sino una imposición derivada de la imposibilidad de acceder a un empleo a jornada

[31] Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p.39, disponible en: https://www.centroreinasofia.org/publicacion/informe_empleo_juvenil/.

[32] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe: "Precariedad Laboral y Salud Mental: Precarios, inestables y estresados"* 2025, p.75, disponible en: https://expinterweb.mites.gob.es/libreriavirtual/descargaGratuita/WSFC0344.

[33] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p. 21.

[34] *Ibidem.,* p. 22.

[35] Eurostat, *"Temporary employees by sex, age and main reason"* disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_etgar__custom_19427899/default/table actualizado por última vez el 11/12/2025.

completa. En estos casos, al igual que ocurre con la temporalidad, la parcialidad adquiere un carácter involuntario.

Esta situación se ha consolidado como uno de los principales factores de precariedad en todas las franjas de edad analizadas, aunque afecta con especial intensidad a las personas jóvenes de entre 16 y 29 años, que presentan los niveles más elevados de parcialidad no deseada (42,4%).

En los últimos quince años, la presencia de jornadas a tiempo parcial ha aumentado de manera significativa, consolidándose como una de las expresiones más visibles del trabajo precario. Una vez más, la dimensión de género resulta determinante: son las mujeres quienes se ven más afectadas por esta modalidad laboral, lo que evidencia la persistencia de desigualdades estructurales en el acceso a empleos estables y de calidad[36]. Aunque las razones para desempeñar un empleo a tiempo parcial varían según el momento vital, el género y la edad, es importante subrayar que, entre la juventud, los principales motivos de esta modalidad laboral son su carácter involuntario y la necesidad de compatibilizar el empleo con la formación. Este último aspecto se vincula directamente con la sobre cualificación analizada en apartados anteriores.

No obstante, las tendencias muestran que, a medida que las mujeres jóvenes avanzan en su trayectoria vital, adquiere mayor peso un motivo específico para la parcialidad: la necesidad de atender responsabilidades familiares o conciliar. Esta situación apenas aparece entre los hombres, lo que evidencia la persistencia de desigualdades de género en la organización social de los cuidados[37].

En 2024, según los datos de Eurostat, la tasa de parcialidad involuntaria entre las personas jóvenes de 15 a 29 años alcanzó en España el 43,5%. Esta cifra contrasta de forma notable con los valores registrados en la Eurozona (18,4%) y en el conjunto de la Unión Europea, donde el porcentaje fue tres puntos porcentuales inferior al de la Eurozona. Si nos centramos en la franja de 15 a 24 años, la tasa española resulta algo menor, situándose en el 35,7%. Sin embargo, continúa siendo un valor muy elevado en comparación con sus equivalentes europeos: 14,5% en la Eurozona y 14,6% en la UE.

Estos datos ponen de manifiesto nuevamente, que la parcialidad no deseada constituye un rasgo estructural del empleo juvenil en España y que su incidencia es muy superior a la observada en el contexto europeo[38].

2.3.2.3. La brecha salarial juvenil

Tras analizar la temporalidad y la parcialidad involuntaria como dos de los pilares que sostienen la precariedad laboral juvenil, resulta necesario abordar una tercera dimensión estrechamente vinculada a ambas: los ingresos que perciben las personas jóvenes. La combinación de contratos temporales, jornadas parciales no deseadas y trayectorias laborales marcadas por la falta de experiencia, la sobre cualificación o la escasa antigüedad contribuye a configurar un escenario salarial especialmente desfavorable para este grupo de población. En este contexto, el estudio de los ingresos juveniles

[36] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p. 23.

[37] Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p. 47 y ss, disponible en: https://www.centroreinasofia.org/publicacion/informe_empleo_juvenil/.

[38] Eurostat, *"Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age*", disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eppgai__custom_19428685/default/table 11/12/2025.

se vuelve imprescindible para comprender en toda su amplitud las limitaciones económicas y las dificultades de autonomía que afronta la juventud en el mercado laboral actual[39].

Las investigaciones señalan que, desde la Gran Recesión, las remuneraciones percibidas por la juventud han sufrido un deterioro profundo y todavía no han logrado recuperarse, lo que ha generado una brecha significativa respecto a los ingresos de la población adulta[40]. Ahora bien, en esta línea, el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España estimaba que, en el segundo semestre de 2024, las personas jóvenes percibían unos ingresos medios de 14.046,52 euros anuales. Si atendemos a la Encuesta Anual de Estructura Salarial —cuyos datos más recientes corresponden a 2023—, las diferencias internas por edad son igualmente significativas: quienes tenían entre 20 y 24 años obtenían una media de 15.364,2 euros, mientras que el grupo de 25 a 29 años alcanzaba los 21.039,1 euros[41]. Para el tramo de 25 a 34 años, la ganancia media ascendía a 23.376,19 euros. En contraste, el promedio salarial del conjunto de la población ocupada se situaba en 28.049,9 euros, lo que confirma la brecha persistente de la que veníamos hablando.

Según el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, el 30% de las personas jóvenes estaba en riesgo de exclusión social en 2024, siendo el segundo grupo más vulnerable seguido de la infancia. La situación afecta inclusive a quienes trabajaban, ya que el 18,8% de la juventud trabajadora sigue encontrándose en situación de pobreza. La brecha de género sigue persistiendo en este ámbito, el porcentaje de mujeres que se encuentran en situación de pobreza alcanza al 31,1%, frente al 28,9% que alcanza en los varones[42].

2.4. Juventud y Reforma Laboral: mejoría matizada

El análisis que venimos realizando se ha centrado en desentrañar la compleja situación que atraviesa la juventud, examinando los factores que configuran su precariedad laboral y los indicadores que permiten comprender la magnitud del problema en España. Ahora bien, con este diagnóstico sobre la mesa surge una cuestión inevitable y de respuesta evidente: ¿Qué medidas se están adoptando para mitigar o revertir esta realidad? Para evitar que las dificultades se profundicen y deriven en mayores desequilibrios, la iniciativa pública resulta aquí imprescindible y casi la única forma de afrontar la problemática.

Una intervención estatal bien orientada puede contribuir a corregir las dinámicas que alimentan la desigualdad y, al mismo tiempo, evitar que se comprometan las posibilidades de desarrollo futuro. Ello exige políticas públicas que incorporen una perspectiva generacional y que impulsen oportunidades más amplias y de mayor calidad para las cohortes más jóvenes, garantizando así un horizonte más equitativo y sostenible[43].

La evolución de la temporalidad juvenil en España muestra cambios relevantes a lo largo de los últimos años. En 2007, únicamente el 7,4% de los contratos dirigidos a personas jóvenes tenía

[39] Fundación Bbva, *"Presente y futuro de la juventud española: una perspectiva socioeconómica"*, Moonbok S.L, Madrid, 2023, p. 120.

[40] Sánchez-Sanz M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p. 49 y ss, disponible en: https://www.centroreinasofia.org/publicacion/informe_empleo_juvenil/.

[41] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p. 23.

[42] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, "*Resumen Ejecutivo",* 2024, p. 9 disponible en: https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#.

[43] Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024, p.91.

carácter indefinido, lo que evidenciaba un mercado laboral fuertemente asentado en la temporalidad[44]. Más de una década después, en 2021, la situación seguía siendo especialmente preocupante: el 55% de las personas menores de 25 años y el 60,3% de quienes tenían menos de 30 afirmaban no poder acceder a un contrato indefinido según los datos de Eurostat[45]. Ese mismo año, el 93,3% de la juventud estaba empleada mediante contratos temporales[46].

La aprobación del Real Decretoley 32/2021, orientado a promover la estabilidad en el empleo y limitar el uso abusivo de la contratación temporal, marcó un punto de inflexión. Sus efectos comenzaron a observarse con claridad en 2022, cuando la temporalidad juvenil descendió hasta el 54% en el grupo de 19 a 29 años y al 55,2% entre quienes tenían entre 16 y 24 años[47].

Los datos más recientes confirman esta tendencia, aunque con matices. En 2025, las tasas de temporalidad continuaron reduciéndose, y en 2025 el 39,1% de los contratos formalizados con personas de 16 a 24 años fueron indefinidos, cifra que alcanzó el 39,4% en el tramo de 16 a 29 años. Aun así, estos porcentajes se sitúan por debajo del máximo logrado en 2022, cuando la contratación indefinida juvenil llegó al 46%. En la actualidad, la temporalidad afecta al 60,6% de las personas de 19 a 29 años y al 60,9% de quienes tienen entre 16 y 24 años, valores que, si bien mejores que los de 2021, siguen siendo elevados[48].

En conjunto, la disminución de la temporalidad involuntaria no puede comprenderse sin considerar el impacto del Real Decreto-ley 32/2021, que redefinió el marco jurídico de la contratación temporal y situó la estabilidad laboral —también la de la juventud— como un objetivo central. Esta norma resultó decisiva en la reducción de los contratos temporales, al identificar con precisión los elementos que debían modificarse para frenar su uso generalizado. Además, su exposición de motivos incorporó referencias explícitas a la situación de las personas jóvenes. En síntesis, el texto perseguía dos metas fundamentales: incrementar el empleo estable y reformar el régimen de contratación temporal con el fin de "*promover la estabilidad en el empleo y limitar un uso abusivo, injustificado y desproporcionado de la contratación temporal"*[49].

3. EL DOBLE DESAFÍO: VIVIENDA Y PENSIONES

El último aspecto que abordaremos en este análisis se centra en las implicaciones que la situación socioeconómica actual tiene para el futuro de las personas jóvenes. Resulta innegable que unos ingresos laborales reducidos condicionan de manera directa la planificación vital, especialmente durante la transición hacia la vida adulta. Cuando la juventud encuentra obstáculos para acceder al empleo y consolidarse en él —lo que se traduce en trayectorias laborales inestables y fraccionadas, cotizaciones insuficientes y menores niveles de renta— surge inevitablemente la cuestión de cómo estas dificultades afectarán tanto a su acceso a la vivienda como a la sostenibilidad de sus futuras pensiones.

[44] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 38, 2023, p. 37.
[45] Eurostat, "*Temporary employees by sex, age and main reason*" Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_etgar__custom_9281313/default/table?lang=en actualizado por última vez el 09/01/2026.
[46] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p. 41.
[47] *Ibidem.*
[48] *Ibidem.*
[49] Gómez Salado. M.Á., *La Juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Aranzadi, Cizur menor, 2024, p.112.

3.1. La emancipación juvenil en mínimos históricos

Cuando analizamos los procesos de emancipación juvenil, una de las fuentes más relevantes es el Consejo de la Juventud de España, responsable del informe *Observatorio de Emancipación*, que recopila datos sobre esta materia desde 2006. A lo largo de los últimos años, la institución ha advertido reiteradamente sobre la falta de respuestas públicas y sobre el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la juventud. El porcentaje de personas jóvenes que logra independizarse disminuye año tras año, consolidando una situación en la que muchas permanecen en el hogar familiar por la imposibilidad de alcanzar una autonomía económica real.

En 2024, la tasa de emancipación juvenil alcanzó su mínimo histórico: únicamente el 15,2% de las personas jóvenes consiguió abandonar el hogar familiar. Esta cifra refleja el impacto combinado de la pérdida de poder adquisitivo y del encarecimiento del acceso a la vivienda, tanto en alquiler como en propiedad[50]. Si comparamos este dato con la media de la Unión Europea, la distancia es notable: la tasa española se sitúa 10,8 puntos por debajo del promedio europeo, que asciende al 26,2%.[51]. Aunque el organismo no ha dado una cifra que fije la edad media de emancipación correspondiente a 2024, el último dato publicado por el Observatorio situaba esta edad en 30,3 años, lo que implica que muchas personas jóvenes solo logran independizarse cuando ya han dejado de ser consideradas como tales. Esta realidad evidencia un retraso estructural en la transición a la vida adulta y una profunda fragilidad en las condiciones materiales que deberían sostenerla[52].

Dentro de las opciones disponibles para emanciparse, el alquiler se ha consolidado como la vía más habitual —y, en apariencia, la más accesible— para la juventud: el 57,9% vivía en alquiler, sólo el 19,7% de las personas emancipadas vivían solas y el porcentaje de quienes compartían piso aumentó hasta el 29,3%[53]. Sin embargo, esta elección está lejos de ser sencilla: de media, las personas jóvenes destinan el 92,3% de su salario al pago del alquiler, y alrededor del 35% para acceder únicamente a una habitación en un piso compartido. Esta situación no responde a una supuesta falta de iniciativa o compromiso por parte de la juventud. Al contrario, frente al 3% de personas catalogadas como "ninis", el 35,5% compagina estudios y empleo, una proporción que continúa aumentando, según advierte el Observatorio de Emancipación, debido a que estudiar fuera del hogar familiar se ha convertido en un privilegio al alcance de pocas personas[54].

Todo ello ocurre a pesar de ciertos avances en el mercado laboral: el desempleo juvenil alcanzó su nivel más bajo desde 2007[55] y el salario medio real de la juventud creció un 6,3%[56]. No obstante, estas mejoras pierden impacto cuando se comparan con la evolución del mercado residencial. El precio medio del alquiler en 2024 se situó en 1.090 euros mensuales, el valor más elevado desde que existen registros, tras un incremento del 11,6%. En este contexto, la emancipación se convierte en un objetivo cada vez más difícil de alcanzar, incluso para quienes cuentan con empleo y estabilidad relativa[57]. A su vez, El precio medio de compraventa de una vivienda se situó en **197.210 euros**, una

[50] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, "*Resumen Ejecutivo"* 2024, p. 2, disponible en: https://www.cje.org/investigacion/#290-310-2o-semestre-2024.

[51] Eurostat, *"Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*" , 2024, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/YTH_DEMO_030/default/table?lang=en actualizado el 11/12/2025.

[52] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, *Segundo Semestre de 2022: "Resumen Ejecutivo"*, 2022, p. 2, disponible en: https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#.

[53] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, "*Resumen Ejecutivo"* 2024, p. 5, disponible en: https://www.cje.org/investigacion/#290-310-2o-semestre-2024.

[54] *Ibidem,* p. 2.

[55] *Ibidem.*

[56] *Ibidem.* p. 7.

[57] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación: Informe Estatal, 2024, p.2, disponible en: https://www.cje.org/investigacion/#290-310-2o-semestre-2024.

cifra que ilustra la magnitud de la brecha entre los ingresos juveniles y el mercado residencial y que, de nuevo, había subido en un 7% respecto al año anterior[58]. Este nivel de precios implicaba que una persona joven tendría que destinar **la totalidad de su salario durante 14 años** para poder acceder a una vivienda en propiedad, un horizonte que evidencia la profunda desconexión entre las condiciones económicas de la juventud y las exigencias del mercado inmobiliario[59].

En este contexto, el Bono Alquiler Joven, concebido como una ayuda de 250 euros mensuales para personas menores de 35 años con ingresos inferiores a 24.318,84 euros brutos anuales, tuvo un impacto muy limitado. En 2022, solo el 0,9% de la población joven pudo beneficiarse de él[60], en parte debido al requisito de contar previamente con un contrato de arrendamiento y, además, porque los precios reales del mercado superaban ampliamente los límites establecidos por la normativa, reduciendo su capacidad para facilitar la emancipación[61].

A la luz de todo lo anterior, no sorprende que la emancipación juvenil siga siendo excepcional. Solo el 26,4% de las personas jóvenes ocupadas vivía fuera del hogar familiar en 2024, lo que significa que casi tres de cada cuatro jóvenes con empleo no estaban emancipadas, o, dicho de otro modo, únicamente una de cada cuatro había logrado independizarse. Esta cifra sintetiza de forma contundente la desconexión entre las condiciones económicas de la juventud y las exigencias del mercado residencial[62]; y nos recuerda que convocar ayudas económicas o elevar los salarios, podrían ser estrategias insuficientes si los precios de los alquileres y de las viviendas siguen creciendo como hasta ahora.

3.2. El porvenir de las futuras pensiones de la juventud

La relación entre la juventud y el sistema de pensiones resulta evidente si se considera que las personas jóvenes de hoy serán las futuras cotizantes del Sistema de la Seguridad Social, y que, a través de sus aportaciones, adquirirán los derechos necesarios para acceder a una pensión en el futuro. Su actividad laboral no solo contribuye a financiar las prestaciones de quienes ya han consolidado su derecho a la jubilación, sino que también determina la cuantía de sus propias pensiones el día de mañana. En el momento de acceder a la jubilación, las prestaciones que perciban dependerán tanto del volumen y la continuidad de sus cotizaciones previas como de la configuración y sostenibilidad del sistema contributivo en las próximas décadas[63].

De este modo se comprende por qué la precariedad laboral que afecta a la juventud puede tener repercusiones profundas en su futuro. Cuando las personas jóvenes no logran acumular los años de cotización exigidos —como consecuencia de la temporalidad, la parcialidad involuntaria o los periodos de desempleo— y/o desarrollan trayectorias laborales con bases de cotización reducidas debido a salarios bajos, las pensiones de jubilación que percibirán serán sensiblemente inferiores a las de generaciones anteriores. Aunque podría pensarse que, con el tiempo, la juventud accederá a empleos de mayor calidad, diversos estudios advierten ya sobre la presencia del *efecto cicatriz*, según

[58] *Ibidem,* p. 6.

[59] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, "*Resumen Ejecutivo"* 2024, p. 5, disponible en: https://www.cje.org/investigacion/#290-310-2o-semestre-2024.

[60] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, *Segundo Semestre de 2022: "Resumen Ejecutivo"*, 2022, p. 6, disponible en: https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#.

[61] Se fijan unos límites de costes de 600€ para un alquiler de vivienda completa y de 300€, como máximo, para alquiler de habitación.

[62] Consejo de la Juventud de España, Observatorio de emancipación, "*Resumen Ejecutivo"* 2024, p. 5, disponible en: https://www.cje.org/investigacion/#290-310-2o-semestre-2024.

[63] Fundación Bbva, "Presente y futuro de la juventud española: una perspectiva socioeconómica", Moonbok S.L, Madrid, 2023, p. 172 y ss.

el cual las condiciones laborales precarias dejan huellas persistentes que se traducen en menores oportunidades futuras. Estas dinámicas generan impactos económicos, sociales, físicos y mentales que afectan tanto a las personas de manera individual como al conjunto de la sociedad. En última instancia, la precariedad juvenil actual se proyectará en una **mayor desigualdad de ingresos entre las personas pensionistas del mañana**, profundizando las brechas intergeneracionales[64].

Así, este retraso en la incorporación laboral y la reforma de las pensiones puede elevar en 2065 la edad de jubilación hasta seis años si la juventud actual quiere mantener el nivel de vida que tenía hasta entonces. Con la normativa actualmente prevista, solo quienes acumulen 40 o más años cotizados podrán alcanzar tasas de reemplazo cercanas al 90% pudiendo jubilarse a los 65 años. En cambio, con 35 años cotizados será necesario retrasar la jubilación hasta los 68 años, y con 30 años hasta los 71[65].

Resulta especialmente preocupante constatar que la difícil inserción laboral de la juventud sea, en buena medida, la consecuencia de un intento de escapar de la precariedad que hemos analizado a lo largo del capítulo. Conscientes de que una mayor formación incrementa sus posibilidades de acceder a empleos de mayor calidad, muchas personas jóvenes optan por retrasar su entrada en el mercado laboral. En principio, esta estrategia podría traducirse en mejores trayectorias contributivas, no tanto por la duración de la carrera laboral como por la posibilidad de alcanzar bases de cotización más elevadas. Sin embargo, tal como se ha señalado previamente, una parte significativa de la juventud termina desempeñando ocupaciones que no se corresponden con su nivel formativo, lo que limita el impacto positivo que cabría esperar sobre sus ingresos y, en consecuencia, sobre sus derechos futuros de pensión. Esta desconexión entre cualificación y empleo evidencia que la mejora educativa, por sí sola, no garantiza condiciones laborales acordes ni una protección social suficiente en el largo plazo[66].

Si bien hemos constatado que la precariedad laboral condicionará de manera significativa las pensiones futuras de la juventud, este no es el único factor que sitúa al sistema en una posición de vulnerabilidad. Como se ha señalado previamente, las pensiones se financian a través de las cotizaciones de las personas ocupadas, lo que obliga a considerar cómo afecta al sistema el progresivo descenso de la población joven. La reducción sostenida de la tasa de fertilidad ha transformado la estructura demográfica española en una **pirámide invertida**, caracterizada por un claro envejecimiento poblacional[67]. A ello se suma que España registra una de las esperanzas de vida más elevada de la Unión Europea, alcanzando los 84 años en 2024[68] mientras que la tasa de fertilidad última registrada—fechada en 2023, de 1,12 hijos por mujer— es la segunda más baja del conjunto europeo. Esta combinación de longevidad creciente y baja natalidad tensiona la sostenibilidad del sistema contributivo, al reducir el número de personas cotizantes y aumentar simultáneamente el volumen de prestaciones a financiar[69].

---

[64] Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S., *Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007 – 2022,* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022, p. 31, disponible en: https://www.centroreinasofia.org/publicacion/informe_empleo_juvenil/.

[65] Devesa, E., "*El retraso en la incorporación laboral de los jóvenes y la reforma de las pensiones elevará en 2065 la edad de jubilación hasta en seis años si se quiere mantener el nivel de vida previo*" Fundación BBVA, **2025**, disponible en: https://www.fbbva.es/noticias/retraso-incorporacion-laboral-jovenes-reforma-pensiones-elevara-edad-jubilacion-esenciales-03-2025/.

[66] Fundación Bbva, "Presente y futuro de la juventud española: una perspectiva socioeconómica", Moonbok S.L, Madrid, 2023, p. 175.

[67] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, pp. 16-20.

[68] Eurostat, *"Life expectancy at birth down to 81.7 years in 2024", News articles, 11 de septiembre* de 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250911-1.

[69] Eurostat, "*Statistics Explained", Fertility Statistics*, 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

El descenso de la fecundidad observado desde la década de 1970 responde a múltiples factores, aunque destacan especialmente dos: la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral y las condiciones de precariedad que caracterizan dicho mercado. Las elevadas tasas de desempleo y la inestabilidad laboral afectan al conjunto de la juventud, pero su impacto es aún más acusado en las mujeres, para quienes las desigualdades estructurales añaden barreras adicionales. A ello se suma la dificultad de acceso a la vivienda, que obstaculiza la transición a la vida adulta y retrasa la formación de nuevos hogares, incidiendo directamente en la reducción de las tasas de fertilidad[70].

Este escenario implica que, en el futuro, habrá menos personas trabajadoras capaces de sostener el Sistema de Pensiones. La combinación de baja natalidad y aumento de la esperanza de vida ha impulsado ya un incremento de las cotizaciones con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema, especialmente ante la jubilación de la generación del baby boom. Paralelamente, la edad media de jubilación continúa aumentando de forma progresiva como anteriormente habíamos señalado: en 2022 se situaba en 66 años y 2 meses, en 2023 ascendió a 66 años y 4 meses, y en 2024 alcanzó los 66 años y 6 meses[71].

Todo indica que los jóvenes tienen un limitado número de opciones: por un lado, pueden ahorrar en la medida de lo posible para poder compensar la bajada de las pensiones, por otro lado, pueden optar por jubilarse de manera parcial o retrasar la jubilación. Como última opción, cabría aceptar la inevitable pérdida del poder adquisitivo a la vejez.[72]

En este contexto, las opciones de la juventud para asegurar su bienestar futuro son limitadas: incrementar el ahorro para compensar la reducción de las pensiones, acogerse a modalidades de jubilación parcial o retrasar la edad de retiro. Como última alternativa, quedaría asumir una pérdida de poder adquisitivo en la vejez. No obstante, algunos elementos podrían jugar a favor de las generaciones jóvenes. Las proyecciones demográficas indican que la población de 20 a 64 años disminuirá entre 2025 y 2050, lo que generará un aumento de vacantes laborales a medida que las cohortes mayores se jubilen. Este proceso podría elevar las tasas de actividad y empleo, y se estima incluso que la tasa de paro podría descender hasta el 7% en 2050[73]. Pese a todo y a que este párrafo indique buenas nuevas, lo cierto es que habría que dirigir los intentos en paliar la situación desde la raíz. A pesar de estas posibles mejoras, resulta imprescindible abordar las causas estructurales que originan la situación actual. La juventud representa únicamente el 23,6% de la población en edad de trabajar[74], lo que reduce su peso político y contribuye a que sea sistemáticamente relegada en el diseño de políticas de empleo. Los esfuerzos realizados hasta ahora, aunque valiosos, siguen siendo insuficientes para ofrecer una perspectiva de estabilidad y optimismo a las personas jóvenes en España.

4. CONCLUSIONES

Como cierre, resulta imprescindible sintetizar los principales desafíos que afronta la juventud y, por extensión, el conjunto de la sociedad. La clasificación estricta de la juventud por edad, aunque útil a efectos estadísticos, ofrece una imagen incompleta. Limitar la categoría a las personas menores de 29 años no refleja la realidad actual, marcada por una esperanza de vida creciente y por trayectorias vitales cada vez más prolongadas y precarias. En este contexto, se hace necesario ampliar las franjas

[70] Delgado, M. et al., "Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo: Fertility Deficit in Spain: Demographic Factors That Lower Rates to Far below the Replacement Level" *Revista española de investigaciones sociológicas,* vol. 115, núm. 197–222, 2006, p. 199.

[71] Fundación BBVA, "Presente y futuro de la juventud española: una perspectiva socioeconómica*",* Moonbok S.L, Madrid, 2023, p. 175 y ss.

[72] *Ibidem*.

[73] *Ibidem*.

[74] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre jóvenes y mercado laboral*, vol. 46, 2025, p.6.

de edad para incluir a aquellas personas a quienes podríamos catalogar en el conjunto de "jóvenes adultas", que continúan enfrentándose a condiciones laborales y materiales propias de etapas vitales anteriores. De no hacerlo, quedarían excluidas de políticas públicas esenciales en materia de empleo, vivienda o alquiler. En este sentido, medidas como el Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico, dirigido a menores de 35 años, constituyen un avance en la dirección adecuada.

Asimismo, es urgente adaptar el mercado laboral a las circunstancias reales de la juventud. España cuenta con una generación altamente formada, pero infrautilizada, que necesita empleos de calidad acordes a su nivel educativo para evitar la fuga de talento y garantizar trayectorias contributivas dignas. La creación de puestos de alta cualificación y la consolidación de reformas como el Real Decreto-ley 32/2021 deben complementarse con nuevas políticas que reduzcan la temporalidad, la parcialidad involuntaria y los bajos salarios. No obstante, estas políticas solo serán efectivas si incorporan la evaluación crítica de la propia juventud y si se diseñan con criterios de impacto real. El ejemplo del Bono Alquiler Joven, cuyo alcance se ha visto limitado por la inflación y por requisitos poco adaptados al mercado, ilustra la necesidad de revisar las medidas para que cumplan verdaderamente su función. En paralelo, es imprescindible fortalecer la participación juvenil en la vida pública: ser minoría demográfica no debe traducirse en una minoría política, especialmente en un contexto donde la perspectiva intergeneracional debe ser transversal.

Por otro lado, la sostenibilidad del sistema de pensiones no puede recaer exclusivamente en decisiones individuales como el ahorro privado, el retraso de la jubilación o la aceptación de una pérdida de poder adquisitivo. Estas opciones no son ni justas ni suficientes, pues las generaciones actuales y futuras no son responsables de las condiciones estructurales que han configurado el sistema. El descenso de la natalidad —lejos de ser una elección hedonista— responde a la imposibilidad de muchas personas jóvenes de consolidar un proyecto vital autónomo debido a la precariedad laboral, la dificultad de acceso a la vivienda y la inestabilidad económica. Todo indica que las próximas generaciones se enfrentarán al mismo dilema si no se abordan las causas profundas del problema.

En definitiva, la situación de la juventud no puede entenderse como un asunto sectorial, sino como un desafío colectivo que interpela a toda la sociedad. Escuchar su voz —cada vez más debilitada por su menor peso demográfico— es una responsabilidad ineludible, porque en ella se juega no solo el bienestar de quienes hoy son jóvenes, sino también la sostenibilidad económica, social y democrática del país en las próximas décadas.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arrondo Asensio. C.M., *La Generación que no despega: Trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud*, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, 2025, núm. 12, pp. 74-98.

Sánchez Capel. M., *Empleabilidad y perspectivas laborales de la juventud migrante, refugiados y solicitantes de asilo en España,* Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, 2025*,* núm.12, pp. 99-125.

Consejo de la Juventud de España: *Observatorio de Emancipación, varios informes y resúmenes ejecutivos (2022–2024), disponibles en: https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/.*

Delgado, M. et al.: *"Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo",* Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 115, 2006.

Devesa, E.: *"El retraso en la incorporación laboral de los jóvenes y la reforma de las pensiones elevará en 2065 la edad de jubilación hasta en seis años si se quiere mantener el nivel de vida previo",* Fundación BBVA, 2025, disponible en*: https://www.fbbva.es/noticias/retraso-incorporacion-laboral-jovenes-reforma-pensiones-elevara-edad-jubilacion-esenciales-03-2025/.*

Eurostat, *"Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*" , 2024, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/YTH_DEMO_030/default/table?lang=en.

Eurostat, *"Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age*", disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eppgai__custom_19428685/default/table.

Eurostat, *Fertility Statistics, 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.*

Eurostat, *"Life expectancy at birth down to 81.7 years in 2024", News articles, 11 de septiembre* de 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250911-1.

Eurostat, "*Statistics Explained", Fertility Statistics*, 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

Eurostat, "*Temporary employees by sex, age and main reason*" Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_etgar__custom_9281313/default/table?lang=en.

Fundación Bbva, *"Presente y futuro de la juventud española: una perspectiva socioeconómica"*, Moonbok S.L, Madrid, 2023.

Fundación Cyd: *Informe CYD 2025,* Barcelona, Fundación Conocimiento y Desarrollo, 2025.

Gómez Salado, M.Á.: *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral,* Cizur Menor, Aranzadi, 2024.

Injuve: *Informe de urgencia 2: Juventud en riesgo. Análisis de las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 sobre la población joven en España,* 2020.

Instituto Nacional De Estadística: *Encuesta de Población Activa, 2025.*

Ministerio De Trabajo y Economía Social: *Informe sobre jóvenes y mercado laboral,* vols. 38 (2023) y 46 (2025).

Ministerio De Trabajo y Economía Social*: Precariedad laboral y salud mental: Precarios, inestables y estresados, 2025.*

Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española,* disponible en: *http://www.rae.es/.*

Sánchez-Sanz, M. y Kuric, S.: *"Radiografía del (des)empleo juvenil en España 2007–2022",* Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación Fad Juventud, Madrid, 2022.

Unesco: *"Unesco con, por y para la juventud",* disponible en: *https://www.unesco.org/es/youth.*

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 261-283

La política nacional de cuidados en Brasil: un análisis a partir de la experiencia de la legislación uruguaya

National care policy in Brazil: an analysis based on the experience of uruguayan legislation

Rodrigo Monteiro Pessoa
Profesor Titular
Universidad de Ribeirão Preto
https://orcid.org/0000-0002-3393-4139

Jair Aparecido Cardoso
Profesor Libre Docente
Universidad de São Paulo
https://orcid.org/0000-0002-8908-5789

Sebastião Sérgio da Silveira
Profesor Titular
Universidad de Ribeirão Preto
https://orcid.org/0000-0002-2773-4544

Sumario

1. Introducción
2. La seguridad ciudadana y la protección social: el papel de derecho al cuidado en la lógica ampliativa de la Seguridad Social
3. La PNC brasileña y el SNIC uruguayo: tendencias y perspectivas para la materialización en Brasil
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Cita Sugerida: MONTEIRO PESSOA, R., APARECIDO CARDOSO, J. y SÉRGIO DA SILVEIRA, S.: «La política nacional de cuidados en Brasil: un análisis a partir de la experiencia de la legislación uruguaya». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 261-283.

Resumen

La protección social contemporánea enfrenta el desafío de garantizar la dignidad humana frente al envejecimiento poblacional y la crisis de los cuidados, lo que exige superar los modelos de seguridad social dependientes exclusivamente de la laboralidad para transitar hacia una protección social amplia que cubra los estados de necesidad y neutralice la inseguridad social descrita por Castel. En este contexto, el derecho interviene mediante el reconocimiento del cuidado como un derecho humano autónomo y universal, imponiendo al Estado obligaciones positivas para reorganizar socialmente estas tareas bajo principios de corresponsabilidad y solidaridad. La investigación plantea como problema en qué medida la Política Nacional de Cuidados de Brasil (Ley N.º 15.069/2024) es compatible con los estándares internacionales y cómo esto influye en la materialización de una protección social amplia, partiendo de la hipótesis de que dicha compatibilidad existe y favorece la dignidad en la vejez y en situaciones de incapacidad laboral y también de discapacidad. Mediante el método hipotético-deductivo y el análisis bibliográfico y documental con la experiencia consolidada del Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay (Ley N.º 19.353/2015), el estudio concluye confirmando la hipótesis, evidenciando que, aunque Uruguay posee una institucionalidad madura centrada en la dependencia, la legislación brasileña presenta una alineación teórica superior y vanguardista con la Opinión Consultiva OC-31/25 en términos de interseccionalidad y universalidad, aunque su materialización efectiva permanece condicionada a la futura reglamentación gubernamental.

Palabras clave

Derecho al Cuidado; Opinión Consultiva OC-31/25; Protección Social; Lógica ampliativa; Dependencia de la Laboralidad; Políticas Públicas

Abstract

Contemporary social protection faces the challenge of guaranteeing human dignity in the face of an aging population and the care crisis, which requires moving beyond social security models that depend exclusively on employment to a comprehensive social protection system that covers states of need and neutralizes the social insecurity described by Castel. In this context, the law intervenes by recognizing care as an autonomous and universal human right, imposing positive obligations on the state to socially reorganize these tasks under principles of co-responsibility and solidarity. The research raises the question of the extent to which Brazil's National Care Policy (Law No. 15,069/2024) is compatible with international standards and how this influences the materialization of comprehensive social protection, based on the hypothesis that such compatibility exists and promotes dignity in old age and in situations of work disability and disability. Using the hypothetical-deductive method and bibliographic and documentary analysis with the consolidated experience of Uruguay's National Integrated Care System (Law No. 19,353/2015), the study concludes by confirming the hypothesis, showing that, although Uruguay has a mature institutional framework focused on dependency, Brazilian legislation presents a superior and avant-garde theoretical alignment with Advisory Opinion OC-31/25 in terms of intersectionality and universality, although its effective implementation remains conditional on future government regulation.

Keywords

Right to Care; Advisory Opinion OC-31/25; Social Protection; Expansive Logic; Dependence on Employment; Public Policies

1. INTRODUCCIÓN

La protección social es una de las principales herramientas del Estado moderno para materializar la dignidad humana. Esto se da a partir del desarrollo de políticas públicas, que permitan la configuración de elementos prestacionales, fijando un umbral de seguridad frente a los infortunios que puedan experimentarse durante el ciclo de vida de las personas.

Lo que inicialmente era puesto solamente por la propiedad a partir de las revoluciones liberales del siglo XVIII, pasa a ser concebido por el Estado en las vicisitudes del ente público a lo largo de los años, a partir de modelos de Estado social y de bienestar que permitieron a los no propietarios gozar de niveles de seguridad similares a aquellos que disfrutaban tan solo los propietarios, sin que esto se establezca como una igualdad perfecta (sino una micro reducción de la desigualdad abismal del escenario capitalista), pero tampoco es este el objetivo central del Estado moderno (que no busca una sociedad de iguales, pero un reequilibrio a través de la disminución de las brechas sociales para generar el bienestar colectivo).

Difundida es la comprensión de que las transformaciones económicas y los modelos de desarrollo son responsables por la configuración y las reformas de los sistemas de protección social en todo el mundo. Si por un lado los países del bloque norte tuvieron periodos de crisis mientras existió un *boom* demográfico (*baby boom*), por otro lado, en la década del 70, los países del sur, de capitalismo tardío y periférico, fueron tomados por dictaduras autoritarias que endeudaron a los países en el momento en que el cambio demográfico pendía al envejecimiento, sin que esto significase –obviamente– la ampliación de las políticas de protección social. Al contrario, el decálogo condicionante de las economías endeudadas y dependientes de las garantías impuestas por los organismos que les prestó recursos para cruzar los periodos de crisis propuso la reducción del Estado, privatizaciones y políticas de austeridad. Razón por la cual se verifica mucho más la disminución del contenido prestacional que ofrece seguridad, que su ampliación.

Esta tensión es perpetua en los Estado de bienestar y sociales, principalmente debido a los cambios de la estructura de la organización productiva y del capitalismo en sí, más propenso al rentismo con menor generación de empleos y más especulación en mercados financieros de fácil acceso en la globalización financierizada del mercado de capitales. Los modelos bismarckianos y sus derivados dependen de la financiación directa por aportaciones de trabajadores y empleadores, siendo complementados, según la estructura, por otras aportaciones fiscales indirectas (cuando existe diversificación de la base de financiamiento). No obstante, la discusión central de los modelos de protección social parece cada vez más distante de su aspecto social y necesario a la concretización de la dignidad humana, permitiendo que las personas puedan vivir una vida libre de cualquier tipo de arbitrariedad y violencia, estando siempre en evidencia las discusiones fiscales (sustentabilidad), a partir del alto costo de mantener la protección social y la idea de seguridad cooperativa y colectiva (solidaria)[1].

Se profundiza el problema cuando se ve el envejecimiento acelerado, las bajas tasas de fecundidad y el abismo social que se agrava para aquellos que se preparan para una vejez que puede fácilmente representar entre 30 a 35% de los años de vida de una persona. Esto porque el envejecimiento poblacional viene acompañado del aumento de la longevidad, con expectativas de sobrevida más elevadas debido a las tecnologías de salud, la estructura urbana y el acceso a medicamentos y tratamientos que antes no estaban masificados.

[1] Ver, por ejemplo, las discusiones en Pessoa, R. M. y Cardoso, J. A.: *A seguridade social e as agendas paralelas: reflexões sobre o trabalho decente e proteção dos trabalhadores,* Ribeirão Preto, Revista Paradigma, 32(1), 2024, Disponible en https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2977, Acceso en 23-01-2026.

La vejez con edades tan avanzadas (hasta los 90 o 100 años) demanda otros umbrales de protección que ponen en jaque los sistemas de salud y demandan otras configuraciones estructurales en las políticas públicas para que se pueda garantizar la vejez digna.

La protección social, entonces, va más allá del contenido prestacional financiero a través de prestaciones estatales convertidas en beneficios vitalicios o temporales que permitan a las personas cruzar los infortunios que generan presión económica. Sea a título de pensiones (previsión social), para la superación de la pobreza (asistencia social) o por tratamientos de salud ofrecidos por medio de políticas públicas (salud pública), sentirse protegido demanda más que el derecho a la seguridad social, tan conectada a la lógica de la organización productiva industrial del siglo XVIII y que modernamente enfrenta dificultades por intentar mantener estos modelos para un escenario post modernista diverso de aquél para el cual fue creado inicialmente.

Aunque frente a todas estas dificultades, la protección social es un mecanismo indispensable para que las personas puedan sentirse amparadas a través de un conjunto de iniciativas públicas que garanticen ingresos y servicios básicos a lo largo del ciclo de vida, impidiendo que surjan estados de necesidad y pobreza.

Está, por lo tanto, enraizada en una serie de instrumentos clave para la cohesión social y el propio pacto social, siendo indispensable para cualquier modelo de desarrollo (teniendo en cuenta que el desarrollo es un fenómeno plural, distinto al mero crecimiento económico, incluyendo la participación equitativa en el resultado económico y de forma sostenible, haciendo con que las presentes y futuras generaciones tengan acceso a los medios naturales indispensables para la existencia humana).

Es exactamente a partir de este escenario que surge la discusión sobre el derecho al cuidado, fundamental no solamente para aquellos que están enfrentando la vejez, pero igualmente como elemento fundamental para aquellos que dependen del cuidado de otros por situaciones de incapacidad o discapacidad.

La propuesta abarca el examen de la configuración del derecho al cuidado y la política nacional de cuidados (PNC) establecida en Brasil por la Ley N.º 15.069/2024. En este ínterin, se argumentará sobre la necesidad de generar activamente la sensación de seguridad (Castel), la tendencia ampliativa de la seguridad social en tránsito hacia un derecho a la protección social amplio (Cortés Gonzáles) y cómo la discusión del derecho al cuidado se inserta en este camino (Pautassi). Además, se observará la Ley N.º 19.353/2015 que establece el Sistema Nacional Integrado de Cuidados – SNIC en Uruguay, con el afán de constatar qué está garantizado en concreto en este sistema que partió casi una década antes de la política nacional brasileña.

La pregunta problema es: ¿en qué medida la política nacional brasileña sobre el derecho al cuidado es compatible con los estándares internacionales que orientan la configuración de este derecho, y cómo esta compatibilidad influye en la materialización de la protección social amplia para garantizar la dignidad en la vejez y ante situaciones de incapacidad y discapacidad?

El método de investigación utilizado fue el hipotético deductivo, partiendo de la hipótesis que la política nacional brasileña sobre el derecho al cuidado es compatible con los estándares internacionales que orientan la configuración de este derecho, y dicha compatibilidad favorece la materialización de una protección social amplia que garantiza la dignidad en la vejez y ante situaciones de incapacidad y discapacidad.

Sin embargo, se aclara que, el hecho de que se observe el derecho extranjero (Uruguay) no determina el uso secundario del método comparado en esta investigación. Esto se da porque la Política Nacional de Cuidados en Brasil no posee los lineamientos necesarios para su materialización inmediata, dependiendo de otras configuraciones normativas que establezcan el contenido prestacional, mientras que en Uruguay esto ya es una realidad. Por lo tanto, no se confrontarán las dos normativas con el afán de constatar fortalezas y debilidades (aspectos internos normativos), tampoco oportunidades y amenazas (aspectos externos: políticos, judiciales etc.) como se suele hacer en trabajos de investigación con la adopción de este método científico por los autores[2].

En este primer momento de la investigación se pretende observar qué está garantizado en el SNIC uruguayo que podría servir como *brainstorming* para el diseño de las políticas públicas de la PNC brasileña, y de qué forma esta (la PNC) contempla los elementos abstractos del derecho al cuidado según las discusiones internacionales.

Las técnicas de investigación contemplan en análisis bibliográfico, en especial el marco teórico fundamental basado en Robert Castel, Carlos Cortés Gonzáles y Laura Pautassi, y el análisis documental, en especial documentos internacionales de derechos humanos y normativas de Brasil y Uruguay.

La división de la investigación se hizo en dos apartados. El primer de ellos trabajará la idea de seguridad y la tendencia ampliativa de la seguridad social hacia el derecho de protección social amplio, conectando estas ideas con el derecho al cuidado. El segundo apartado analizará la PNC brasileña y el SNIC uruguayo. Por último, se harán consideraciones finales a título de cierre de esta etapa de la investigación, sin que esto signifique el cierre de las opiniones de los autores con respecto al tema, que seguirá en desarrollo.

2. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL PAPEL DE DERECHO AL CUIDADO EN LA LÓGICA AMPLIATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La importancia de la protección social es evidente, al punto de incluirla como uno de los ejes del propio concepto de trabajo decente, incorporado en el objetivo del desarrollo sostenible n.º 8 de la Agenda 2030 de la ONU. No obstante, esta lectura nos lleva inmediatamente a un problema estructural, ya que se asocia la idea de protección social a la laboralidad, mientras que la discusión ampliativa de los sistemas de seguridad social pasa por la superación de los modelos dependientes de la laboralidad, teniendo en cuenta la alta gama de personas que se queda fuera del umbral protector del Estado frente a los cambios de la organización productiva y la dilución del concepto de trabajador formal que tendría acceso a los beneficios de seguridad social.

Mantener la discusión de la protección social asociado a la laboralidad no permite avanzar hacia un derecho de la protección social amplio, incluyendo a personas que están en situaciones de no trabajo voluntariamente, aquellos que están en la informalidad, aquellos que no tienen la posibilidad de trabajar por incapacidades o discapacidades limitantes y aquellos que se dedican a trabajos no remunerados, incluyendo la labor de cuidados.

Robert Castel analiza la inseguridad social como una experiencia secular y una vulnerabilidad consustancial a la coexistencia de los individuos en la sociedad moderna (Castel, 2003, pp. 22 y 23). La inseguridad social es la condición de estar a merced de eventos que degradan el estatus social (ej.

[2] Ver, por ejemplo, Berwanger, J. L. W; Pessoa, R. M; Vasconcelos Filho, O.: *Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil*, Brasilia, Revista de Informação Legislativa, v. 62, 2025, pp. 71-91.

incapacidad de "ganarse la vida" debido a enfermedad, accidente, vejez). Para evitar este escenario de degradación, el rol del Estado es fundamental, a través de la expansión de las protecciones, lo que es estrechamente coextensiva al desarrollo del Estado Social (*État social*) (Castel, 2003, p. 44). La función esencial del Estado, y su mayor éxito, ha sido neutralizar la inseguridad social, actuando eficazmente como reductor de riesgos (*réducteur de risques*) (Castel, 2003, p. 48). Gracias a los sistemas de seguridad social generalizada, la seguridad se ha convertido en un derecho para la mayoría de la población (Castel, 2003, p. 12). El Estado ha organizado sistemas de seguridad que han sido progresivamente interiorizados por el individuo, haciendo del "estar protegidos" una "segunda naturaleza" (Castel, 2003, p. 85).

No obstante, cuando estas protecciones se agrietan (debido, por ejemplo, a la remercantilización del trabajo o a la crisis del Estado social), el individuo, acostumbrado a la seguridad, se vuelve frágil y exigente, alimentando una angustia y un sentimiento de inseguridad (Castel, 2003, p. 85). La inseguridad es, en este sentido, la contracara de la moneda de una sociedad de la seguridad.

Lo importante en la lectura de Castel, es comprender que el estado de seguridad no es un acaso, es un constructo. La construcción del estado de seguridad es una opción del Estado, y esta obligación debería formar parte de los derechos sociales, ya que vivir en la inseguridad cotidiana es una falta grave en el pacto social (Castel, 2003, p. 115). La protección social, para Castel, es la condición básica para que todos puedan continuar perteneciendo a una sociedad de semejantes (*société de semblables*), disfrutando de las condiciones sociales mínimas de independencia por derecho (Castel, 2003, p. 117).

Así siendo, al constatar tantas mudanzas en la sociedad post moderna, con crisis de identidad de clase, fragmentación de la clase trabajadora, informalidad, nuevas formas de trabajo que generan zonas grises de laboralidad (como en la *gig economy*, por ejemplo), personas carentes de posibilidad de ingreso en el mercado de trabajo en razón de limitaciones físicas (incapacidad o discapacidad), individuos dedicados a trabajos no remunerados y el problema de la imposición estructural de cuidados a las mujeres, representa un conjunto de condiciones que escapa de la posibilidad de ingreso en un sistema de seguridad social que fue diseñado para contener los conflictos violentos de la clase obrera en el siglo XVIII (finalidad de pacificación social) (OIT, 2009), condicionado a la laboralidad para obtener la tutela estatal.

En este diseño, hablar de un derecho al cuidado, con el pleno reconocimiento de la necesidad de ser cuidado y de cuidar, requiere una amplitud del sistema de seguridad social que reconozca la labor de cuidados como parte de una política concreta estatal en el umbral de protección social, sea para aquél que demanda el cuidado, sea para aquellos que se dedican al cuidado. De lo contrario, la inseguridad social será perenne frente a la estructura existente, impidiendo el acceso a los beneficios y servicios que dispone el sistema, por seguir otorgándoles solamente para aquellos que son parte del mercado formal de trabajo. Este cambio lógico demanda una mudanza de mentalidad con respecto al sistema.

Juan Carlos Cortés González describe la evolución de los sistemas de protección social, subrayando un paso crucial que justifica la inclusión del derecho al cuidado en su sentido más amplio (Cortés González, 2009, p. 18). La protección social ha evolucionado desde la caridad y asistencia social a los seguros sociales (modelo Bismarckiano) y finalmente a la seguridad social (modelo beveridgeano) (Cortés González, 2009, p. XXII). La Protección Social se conceptualiza como una etapa cualitativamente superior de la Seguridad Social (Cortés González, 2009, p. XXIII). Esta no niega la Seguridad Social, sino que la comprende en una dimensión nueva y universal que apunta al aseguramiento para todos y a la realización de la dignidad humana (Cortés González, 2009, p. XXIV). El objetivo final de la protección social amplia es la realización de la seguridad

económica mínima para el bienestar humano, entendido como manifestación tangible de la dignidad en la sociedad (Cortés González, 2009, p. 12). El paso de la Seguridad Social hacia la Protección Social marca la superación del concepto de riesgo protegido (propio de los seguros privados) hacia la cobertura de los estados de necesidad (Cortés González, 2009, p. 30). Esta ampliación incluye no solo las ramas clásicas (pensiones, asistencia social y salud pública), sino también prestaciones para la población en condición de pobreza, como servicios sociales complementarios, vivienda y subsidios a los desempleados, apuntando a la cohesión social a través de la inclusión de diversas personas que estarían fuera de la tutela de los sistemas de seguridad social clásicos (Cortés González, 2009, p. 93). La causa material de la protección social es el ser humano, no el trabajador formal, lo que impone una interpretación amplia de sus fines (Cortés González, 2009, p. 06).

La propuesta de ampliación no es solamente terminológica, sino conceptual, permitiendo que se oriente el sistema de protección social hacia el combate de la pobreza y el diseño que tutele especialmente a la población en estado de vulnerabilidad. En este sentido, el derecho al cuidado se posiciona como una de estas prestaciones fundamentales que protegen una situación de necesidad, especialmente para las poblaciones no contribuyentes o vulnerables (como las personas que realizan trabajo reproductivo no remunerado y que se dedican al cuidado de enfermos, incapacitados y discapacitados). Es tarea de la doctrina y la jurisprudencia trabajar para reconocer el carácter de derecho de estas coberturas de protección integral.

Para aclarar la discusión sobre el derecho al cuidado, veamos cómo él se configura en la discusión internacional.

El derecho humano al cuidado representa hoy un eje crucial en el debate sobre los derechos sociales y la igualdad, especialmente en América Latina, una región conocida por ser la más desigual del mundo (Pautassi, 2007, p. 5). Su reconocimiento no es un evento casual, sino el resultado de una profunda "explosión del cuidado" (*care boom*) en la agenda pública, política y de los reclamos sociales (Pautassi, 2007, p. 7). El cuidado, tradicionalmente relegado a la esfera privada e implícitamente considerado una «cuestión femenina», se reconoce hoy en día como un imperativo universal y transversal indispensable para el desarrollo y la sostenibilidad de la vida (Pautassi, 2007, p. 7).

Aunque se trate de un epifenómeno para la propuesta presentada en esta investigación, es cierto que la tarea de cuidados posee fuerte componente de género. Aquí, por género, se acompaña a Judith Buttler (2018, p. 188) que lo define como una construcción cultural cambiante y performativa, impuesta y regulada políticamente, que crea la ilusión de una identidad natural para servir a los intereses de la hegemonía heterosexual y reproductiva. De ahí que se hace extremadamente necesario, para hablar en la construcción de un derecho fundamental al cuidado, que se trabaje en la desnaturalización de la función cuidadora. Esto porque, la asignación del cuidado a las mujeres no es un hecho biológico, sino una construcción cultural basada en estereotipos de género, y un derecho fundamental no puede cargar el sesgo de género culturalmente impuesto y no reconocido como útil al sistema de seguridad social, que ignora la ética del cuidado como subordinación. Además, la inclusión en el sentido de seguridad de Castel, para las mujeres, solamente sería alcanzado con la ruptura de la división sexual del trabajo como estructura de poder y mantención del *status quo* de una organización productiva masculinizada y excluyente.

Silvia Federici señala que la división social (y específicamente sexual) del trabajo no es un accidente histórico ni una consecuencia natural biológica, sino una imposición política central para el mantenimiento del capitalismo. La autora establece que esta división permite al sistema capitalista ocultar y apropiarse de una inmensa cantidad de trabajo no remunerado, esencial para la acumulación de capital (Federici, 2010). La reproducción de la vida (crianza, cuidados, cocina, limpieza) dejó

de considerarse "trabajo" real y se redefinió como un recurso natural o un servicio personal, convirtiéndose en invisible y sin valor económico, aunque esta labor de las mujeres tuvo una función central en el proceso de acumulación capitalista, ya que reproducía su mercancía más esencial, la fuerza de trabajo (Federici, 2010, p. 16). No se puede olvidar que toda economía capitalista se mueve con tres factores de producción: tierra, capital y trabajo.

La exclusión de la mujer del modelo del "patriarcado del salario", no solamente genera situaciones de dependencia económica estructural, sumisión y opresión en el núcleo familiar, sino que, igualmente, las excluye de la protección social a través de la seguridad social (teniendo en cuenta el modelo laboralizado de esta tutela estatal) (Federici, 2010, p. 150).

Siquiera en las economías neoliberales la mujer se liberó de las labores de cuidado. Si bien el acceso al salario rompe con la lógica fordista del "patriarcado del salario", la presencia del trabajo de la mujer en el mercado por necesidades económicas les impuso doble jornada impositivas (cuidados y reproducción) y precariedad. Para Fraser, el neoliberalismo destruyó la seguridad económica de los núcleos familiares que era necesaria para el cuidado y el feminismo del reconocimiento del trabajo de cuidado se descuidó de la distribución (economía política) (Fraser, 2010).

El reconocimiento del derecho fundamental al cuidado es el mecanismo jurídico y político necesario para desmantelar el género como mandato de domesticidad. Al convertir el cuidado en un derecho universal (derecho a cuidar, ser cuidado y autocuidado) y un deber estatal, se retira la carga de la "naturaleza" femenina y se reubica como una responsabilidad social, rompiendo la performatividad histórica que ata a la mujer a la esfera privada y a la falta de remuneración.

Rico y Navarro afirman que, históricamente, el cuidado ha sido confinado a la esfera privada y ha sido considerado, en la mayoría de las sociedades, una cuestión de género. Esta se conecta con la división sexual del trabajo anteriormente discutida, que asigna el trabajo reproductivo y de cuidados prevalentemente a las mujeres, y es vista como una fuente de desigualdad estructural y de género (Rico y Navarro, 2020, p. 35 y ss.). La lucha por la igualdad exige un primer paso imprescindible: cuestionar la división sexual del trabajo y buscar la mejor manera de redistribuir las obligaciones de cuidado. La justificación del derecho al cuidado se radica en factores demográficos y socioculturales que han convertido el trabajo de cuidado no remunerado no solo en una cuestión de justicia, sino en una necesidad imperiosa para el desarrollo y el bienestar de la población (Rico y Navarro, 2020, p. 36.).

Laura Pautassi (2007, p. 40) conceptualiza el derecho al cuidado como un derecho universal indisoluble de la dignidad humana y de la igualdad de oportunidades. Este se articula en tres dimensiones interdependientes:

1) Derecho a ser cuidado: La facultad de cada persona de recibir asistencia y servicios necesarios en todas las etapas de la vida, independientemente de la edad o de la condición de dependencia.

2) Derecho a cuidar: La posibilidad de cada individuo de dedicarse al trabajo de cuidado (remunerado o no remunerado) para otros, con garantías mínimas y en condiciones dignas.

3) Derecho al autocuidado: La capacidad de cada persona de proveer a su propio bienestar, incluida la esfera íntima, la autonomía y la prevención.

Este enfoque basado en derechos exige que el derecho al cuidado no sea tratado como un derecho "particularísimo" atribuible solo a las mujeres o a los trabajadores formales, sino como un derecho universal. El reconocimiento como derecho conlleva que los Estados tengan obligaciones positivas y negativas. De esta forma, es posible afirmar que en que pese la discusión imprescindible del recorte de género, incluso demandando un análisis más profundizado, no debe restringirse exclusivamente en este ámbito. Es cierto que se exige mayor concientización, reflexión y acción. No obstante, por ser reconocido como derecho, debe ser universal, y terminará solucionando ciertas demandas de género que fueran anteriormente señaladas.

Es imperioso destacar que el derecho al cuidado ha sido explícitamente incluido en la agenda pública e internacional, como se evidencia en el Consenso de Brasilia (2010), que lo reconoce como universal y requiere medidas sólidas para su materialización y la corresponsabilidad de toda la sociedad, del Estado y del sector privado. El debate ha alcanzado el máximo nivel de escrutinio jurídico a través de la solicitud de Opinión Consultiva N.º 31 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), presentada por la República Argentina (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y Secretaría de Derechos Humanos) en enero de 2023. El objetivo de este pronunciamiento es fortalecer la legitimidad de los países que están implementando sistemas nacionales de cuidado (como Uruguay con la Ley N.º 19.353 de 2015 y Brasil con la Ley N.º 15.069 de 2024), y reafirmar el papel clave de la seguridad social. Este derecho es interdependiente con derechos conexos como la alimentación, la vivienda, la salud, la educación y el tiempo libre, y su negación o la insuficiente provisión de servicios de cuidado continúa siendo una fuente de exclusión y discriminación para vastos sectores de la población.

La Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte IDH, emitida el 12 de junio de 2025, aborda la interpretación del contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos. La Corte establece que el cuidado es una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende la existencia de la vida humana y el funcionamiento de la sociedad, en tanto permite asegurar condiciones mínimas de atención para una existencia digna.

El eje central de la Opinión es la conclusión de que el derecho al cuidado constituye un derecho autónomo. Este reconocimiento deriva de una interpretación conjunta, sistemática, evolutiva y *pro persona* de diversos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en particular los Artículos 1.1, 4 (derecho a la vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 11 (honra y dignidad), 17 (protección de la familia), 19 (derechos de la niñez), 24 (igualdad) y 26 (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales - DESCA). El derecho también se deriva de la Declaración Americana y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Corte IDH, 2025, p. 41).

El derecho al cuidado tiene una función instrumental: constituye un medio indispensable para el goce del derecho a una vida digna y para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, especialmente en contextos de vulnerabilidad física, psíquica o social.

La Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte IDH reconoce las tres dimensiones fundamentales anteriormente mencionadas con base en el texto de Pautassi (2007), es decir, el derecho a ser cuidado, el derecho a cuidar y el derecho al autocuidado. Ergo, este derecho se basa en dos principios fundamentales, la corresponsabilidad social y familiar, que determina el cuidado como una responsabilidad compartida entre la persona, la familia, la comunidad, la sociedad civil, las empresas y el Estado (Corte IDH, 2025, p. 56) y el principio de solidaridad, que requiere que el cuidado (remunerado o no remunerado) sea reconocido, valorado y sostenido mediante medidas que alivien su carga física, emocional y económica (Corte IDH, 2025, p. 44).

Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho al cuidado y de adoptar medidas legislativas y de otro carácter para su plena eficacia. Estas medidas deben implementarse progresivamente, conforme a los principios de no regresividad y al uso del máximo de los recursos disponibles, que en la lógica de la interdependencia y la eficacia inmediata de los DD. HH. demandan acciones urgentes de los países con miras a su concretización, lo que fue seguido por Brasil el año 2024, aunque con algunos déficits de acciones concretas por políticas públicas que exigen configuración legislativa. La Opinión examina en detalle la relación de interdependencia e indivisibilidad del derecho al cuidado con los demás derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Las obligaciones, positivas y negativas contemplan (Corte IDH, 2025, p. 45):

— abstenerse de realizar conductas que vulneren el derecho al cuidado;

— organizar el aparato estatal de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho;

— y adoptar o suprimir aquellas normas de derecho interno necesarias para garantizar la efectividad del derecho al cuidado y sus alcances, lo que incluye que se reconozca el derecho de todas las personas de cuidar y ser cuidadas.

Las regulaciones estatales deben incluir una protección reforzada para los grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres embarazadas o en lactancia, niñez, personas mayores, personas con discapacidad y con enfermedades graves).

La Corte destaca que el establecimiento de Sistemas Nacionales de Cuidados (SNC) puede tener gran relevancia como instrumento estructural para la garantía progresiva del derecho. Dichos sistemas son vistos como un conjunto de políticas públicas orientadas a reorganizar socialmente las tareas de cuidado bajo una lógica de corresponsabilidad y equidad. En este sentido, ambos países de Latinoamérica, Brasil y Uruguay establecieron políticas nacionales con el afán de dar cumplimiento al reconocimiento del derecho al cuidado como derecho fundamental y sistematizar el ordenamiento con el objetivo de cumplir las obligaciones establecidas por la CIDH. En Uruguay, como se verá más adelante con mayores detalles, se estableció el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) por la Ley N.º 19.353 de 2015, y en Brasil se estableció la Política Nacional de Cuidados (PNC) por la Ley N.º 15.069 de 2024.

La Corte reconoce que las desigualdades en el ámbito del cuidado anteceden y explican las diferencias entre los géneros en el ejercicio de otros derechos humanos. Respalda que la distribución inicua del trabajo de cuidado no remunerado se basa en estereotipos negativos de género que imponen una carga desproporcionada sobre las mujeres y las niñas. Por lo tanto, los Estados deben adoptar medidas progresivas para enfrentar la distribución desigual. Esto incluye la implementación de políticas de flexibilidad laboral y licencias de cuidado (como las licencias de paternidad/maternidad) que favorezcan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Esto es importante debido a que, como discutido previamente, basado en Fraser (2010), si bien el neoliberalismo rompe con la lógica fordista del "patriarcado del salario", impulsando la presencia de la mujer en el mercado por necesidades económicas, no se las libró de la doble jornada impositiva (cuidados y reproducción) y de la precariedad.

En consecuencia, y pensando en la necesidad de la lógica ampliativa discutida por Cortés González (2009), para asegurar la seguridad social como proyecto estatal (Castel, 2003), es fundamental que los sistemas de protección que contemplan una política nacional de cuidados reconozco el trabajo

de cuidado como lo que es, un trabajo. Para esto, la única forma de hacer con que el trabajo de cuidados, remunerado o no, sea un trabajo decente (ODS-8 de la Agenda 2030), es indispensable la garantía de la protección social a todos y todas aquellos que se dedican a la labor de cuidados[3].

La CIDH establece que las actividades de cuidado sean remuneradas o no remuneradas, se consideran una forma de trabajo protegida por el artículo 26 de la CADH, el Protocolo de San Salvador (Arts. 6 y 7) y la Declaración Americana (Art. XIV) (Corte IDH, 2025, p. 86). El reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado como trabajo exige que los Estados brinden garantías mínimas para proteger el bienestar, la salud y el autocuidado de quienes lo realizan con cierta permanencia e intensidad. Además, los Estados deben remover progresivamente las barreras que impiden a las personas con responsabilidades de cuidado acceder o mantener un empleo, implementando medidas para la conciliación de la vida laboral y las necesidades de cuidado (Corte IDH, 2025, p. 94).

Por fin, la Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte IDH entra en el tema clave de la investigación, que es la seguridad social. Afirma que el derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social están indisolublemente conectados, ya que las coberturas del sistema (prestaciones de vejez, invalidez, maternidad etc.) son fundamentales para cuidar, ser cuidado y autocuidarse (Corte IDH, 2025, p. 102). Por lo tanto, la arquitectura de los sistemas de protección social, más amplios, conforme establecido por Cortés González (2009) o a través de los clásicos sistemas de seguridad social vinculados en la laboralidad, debenán garantizar su carácter universal, pudiendo establecer progresivamente planes contributivos y no contributivos. Esto es crucial para las mujeres que realizan trabajos de cuidado informales o no remunerados. La lógica no contributiva en este diseño es fundamental para garantizar el reconocimiento del tiempo dedicado a los cuidados de personas enfermas, adultos mayores, personas con incapacidad para el trabajo o personas con discapacidad como tiempo integrante del patrimonio previsional de la persona que se dedica al cuidado. Es decir, en los sistemas amparados en la lógica de los seguros, exigiendo carencia (tiempo mínimo de cotización) y afiliación (condición de vínculo con el sistema que genera derechos y obligaciones de naturaleza de seguridad social), este tiempo debe integrarse como apto para el vínculo y acceso a prestaciones que tutelan las contingencias o estados de necesidad.

Por otro lado, es fundamental pensar en la configuración de licencias de maternidad, paternidad, licencias de cuidado y prestaciones familiares que permitan el ejercicio del derecho al cuidado y promuevan una distribución igualitaria de las cargas (Corte IDH, 2025, p. 111). Frente a este desafío, la licencia por maternidad y paternidad deben ser tales que permitan la corresponsabilidad parental y la libre distribución, evitando, incluso, los eventuales prejuicios que puedan existir por la contratación de mujeres en edad fértil –práctica discriminatoria bastante percibida en diversos países–, además de la influencia nefasta de los empleadores en la planificación familiar (desincentivando a las mujeres a la reproducción, para evitar ausencias en el trabajo por razones de maternidad). Si las licencias son compartidas libremente incluso en cuanto a su duración, difícilmente se impondrá solamente a la mujer las dificultades de contratación en edad fértil. En complemento, las licencia para cuidados son esenciales, teniendo en cuenta que, generalmente, los sistemas de seguridad social contemplan solamente licencias para el autocuidado (licencias médicas) cuando el propio asegurado demanda cuidados médicos y distanciamiento del trabajo. Es imperativo que la licencia para el cuidado de otros miembros del núcleo familiar pueda ser ejercida por hombres y mujeres, con garantías remuneratorias

[3] El concepto de trabajo decente forjado en la gestión de Juan Somavía en la OIT contempla cuatro ejes principales, tener derechos en el trabajo, acceso a un trabajo productivo y remunerado que permita vivir dignamente, diálogo social y protección social (Somavía, 1999). Para otras discusiones sobre la seguridad social y el trabajo decente ver Pessoa, R. M. y Cardoso, J. A.: *Mudança de perspectiva na tutela do direito sócio fundamental à previdência social: enterrando o discurso econômico,* São Paulo Revista Científica Virtual da ESA-SP, 38, 2021, disponible en https://cutt.ly/BNHosNt, acceso en 24-01-2026.

(licencia remunerada) sin perjuicio del conteo del tiempo para fines previsionales (jubilación), ni de afiliación al sistema[4].

Los Estados, por sus sistemas de protección social, deben asegurar progresivamente las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia para quienes se dedican al trabajo de cuidado no remunerado, para compensar el trabajo realizado y evitar que queden desamparadas en caso de vejez o invalidez (Corte IDH, 2025, p. 111). De la misma forma, los Estados deben reconocer el rol central del trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado) en la garantía del derecho a la salud. Deben garantizar progresivamente la calidad y disponibilidad de los servicios de salud para las personas con dependencia, respetando su autonomía (Corte IDH, 2025, pp. 111 y 112).

Todas estas garantías necesitan especial atención a todos los grupos en situación de especial vulnerabilidad, en especial, los niños, niñas y adolescentes (que son los principales destinatarios del cuidado, y el Estado tiene una posición de garante en caso de cuidados inadecuados o institucionalización), adultos mayores (los Estados deben adoptar medidas para garantizar el acceso a servicios de cuidado de calidad, combatiendo los estereotipos que asocian la edad con la dependencia, y respetando su autonomía e independencia), y las personas con discapacidad (el derecho al cuidado debe entenderse bajo una óptica de "apoyo" y no solo de "atención". La asistencia debe partir del reconocimiento de la persona con discapacidad como sujeto de derechos, promoviendo la máxima autonomía y la eliminación del modelo médico/asistencial) (Corte IDH, 2025, pp. 67, 74 y 80).

En resumen, el derecho al cuidado es un derecho autónomo y universal que impone a los Estados la obligación de reorganizar los sistemas de protección social y el marco normativo para garantizar la igualdad, la dignidad y la plena autonomía de todas las personas, a través de la corresponsabilidad entre los diversos actores sociales. Su reconocimiento como derecho hace con que las personas puedan exigir su realización, según la estructura jurídica de cada ordenamiento, y conforme las herramientas constitucionales que ofrezcan a la ciudadanía lo necesario para demandarlo del Estado.

Con base en lo que fue presentado en este apartado, se pasará a conocer mejor la política nacional de cuidados establecida en 2024 en Brasil, utilizando una mirada estructural a la política uruguaya que posee casi una década de ventaja, y elementos materializados más concretos, lo que aun hace falta en el diseño brasileño, para comprender si la PNC en Brasil está establecida en consonancia con lo propuesto por la Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte IDH.

3. LA PNC BRASILEÑA Y EL SNIC URUGUAYO: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS PARA LA MATERIALIZACIÓN EN BRASIL

Después de argumentar la necesidad del Estado moderno en establecer un marco de seguridad para las personas como opción emancipatoria y la exigencia de una arquitectura de la protección social

[4] En Brasil, por ejemplo, está tramitando en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley N.º 2283/2024, ahora anexado al Proyecto de Ley N.º 1876/2015, que propone la creación del auxilio por enfermedad parental. El auxilio por enfermedad está previsto en la legislación de beneficios de seguridad social por la Ley N.º 8.213/1991, artículos 59 a 64, para aquellos que temporalmente estén totalmente incapacitados para el trabajo. La propuesta del proyecto de ley mencionado es establecer la prestación por enfermedad parental en el ámbito de la seguridad social brasileña, destinada a los asegurados que tengan dependientes con necesidades especiales o que requieran hospitalización para el tratamiento de enfermedades graves, garantizando una ayuda económica equivalente al salario mínimo para la subsistencia del cuidador.
La configuración del beneficio por enfermedad permite el conteo del tiempo de licencia como tiempo de cotización y carencia, siempre y cuando esté intercalado con actividades laborales, cuando la licencia no fuere concedida por razones de accidente del trabajo. Si la licencia fuere concedida por razones de accidente del trabajo, contará como tiempo de cotización y carencia, aunque no esté intercalado por actividades laborales.

ampliativa, para permitir la protección concreta de diversas personas que están fuera del umbral de tutela de los sistemas de seguridad social clásicos, diseñados para tener una extrema dependencia de la laboralidad, resultó claro que el derecho humano al cuidado, reconocido como tal por la CIDH, en sus tres aristas (derecho a ser cuidado, derecho a cuidar y derecho al autocuidado), permite materializar la construcción de la seguridad de las personas por el Estado, pero necesita una arquitectura amplia de protección social, principalmente por el hecho de que la labor de cuidado, en los núcleos familiares, son generalmente no remunerados. Por ende, el trabajo no remunerado no garantiza la afiliación a los sistemas de seguridad social que dependen de cotizaciones directas y utilizan conceptos clave de los seguros privados, como afiliación formal, carencia y tiempo de cotización (como es el caso brasileño), ni el derecho a las prestaciones que protegen contra las contingencias previstas (muerte, enfermedad, incapacidad, vejez, maternidad, desempleo y reclusión, en el caso de Brasil).

Desde luego, existe la opción de afiliarse al sistema de seguridad brasileño como cotizante voluntario (facultativo), no obstante, el esfuerzo financiero es alto, pues, para tener acceso a todas las posibilidades de pensión se hace necesario cotizar con una alícuota de 20% sobre el monto declarado, que va desde el sueldo mínimo legal hasta el tope fijado por el régimen general de previsión social. Hay la posibilidad de cotizar en dos alícuotas diferenciadas: la de 11% sobre el sueldo mínimo (art. 21, § 2º, I de la Ley N.º 8.212/1991) y la alícuota de 5% del sueldo mínimo para los llamados facultativos de baja renta, que hagan su inscripción en el sistema asistencial por el catastro único (CADÚNICO) y cuya renta mensual del núcleo familiar no supere los dos sueldos mínimos mensuales (art. 21, § 2º, II de la Ley N.º 8.212/1991 c/c art. 21, § 4º de la Ley N.º 8.212/1991). Como es lógico, cotizar sobre alícuotas menores solamente garantizan al facultativo beneficios en el valor de un sueldo mínimo, ya que el sistema es de cotización definida y prestación definida, utilizando para el cálculo el promedio aritmético simple (concepto conocido como salario de beneficio, previsto en el art. 29, I y II de la Ley N.º 8.213/1991). Para tener una cobertura mejor, el esfuerzo financiero debe ser sobre la alícuota de 20% incidente sobre el monto declarado (entre el sueldo mínimo y el tope fijado).

Naturalmente, este sistema no permitirá materializar las garantías previstas por la Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte IDH, razón por la cual es fundamental el rediseño a partir de lo cimentado por la PNC.

Para inicial el análisis de observación entre lo establecido en Uruguay (en este momento de las investigaciones de los autores, sin mayores críticas, dada la ausencia de literatura uruguaya en la producción de este trabajo) es importante subrayar que ambos países representan hitos legislativos en la región, pero reflejan momentos históricos y enfoques conceptuales distintos. Uruguay (2015) fue pionero con un enfoque de política de cuidados centrado en la dependencia, mientras que Brasil (2024) adopta un enfoque más universalista e interseccional, alineado con los estándares más recientes de la Corte IDH.

El primer paralelo es más general, para comprender los conceptos y principios en cada uno de los países, sintetizados en la tabla abajo:

Elemento	Brasil: Ley N.º 15.069/2024 (Política Nacional de Cuidados)	Uruguay: Ley N.º 19.353/2015 (Sistema Nacional Integrado de Cuidados - SNIC)
Objeto	Política Nacional de Cuidado (PNC).	Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).
Definición de Cuidado	Trabajo cotidiano de producción de bienes y servicios para la reproducción de la vida.	Acciones para personas *dependientes* por falta de autonomía.
Alcance del Derecho	Tríada: ser cuidado, cuidar y autocuidado.	Autonomía personal, atención a personas dependientes.
Principios Clave	Antirracismo, Anticapacitismo, Anti-edadismo. Interseccionalidad.	Perspectiva de género y generacional.
Directrices Clave	Enfatiza la simultaneidad (cuidador y cuidado) y la interdependencia. Posee directriz explícita sobre múltiples desigualdades (raza, etnia, territorio). Directriz de intersectorialidad que incluye expresamente a la Previsión Social.	Enfatiza la autonomía y la permanencia en el entorno de la persona dependiente. Directriz enfocada en género y generaciones. Directriz de solidaridad en el financiamiento para la sustentabilidad.

Fuente: producción propia de los autores

Ambas leyes poseen definiciones clave, principios, objetivos y directrices, consagrando una buena técnica legislativa que ofrezca un armazón teórico fundamental para la producción reglamentaria y para la solución de conflictos potenciales frente a la Administración Pública o el Poder Judicial. Se trata de redacciones claras y objetivas, sin el uso de lenguaje que complejice la comprensión de su contenido.

En seguida, la tabla abajo concentra las informaciones sobre el enfoque central, dimensiones del derecho al cuidado y población objetivo de cada política como forma de facilitar la visualización:

Característica	Uruguay: Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) - Ley 19.353 (2015)	Brasil: Política Nacional de Cuidados (PNC) - Ley 15.069 (2024)
Enfoque Central	Centrado en la Dependencia y Autonomía. El cuidado se define como acciones para quienes "carecen de autonomía" para realizar actividades de la vida diaria.	Centrado en el Derecho Universal y el Trabajo. Define el cuidado como trabajo necesario para la reproducción de la vida y el bienestar de *todas* las personas.
Dimensiones del Derecho al Cuidado	Reconoce explícitamente el derecho a la atención y asistencia de personas dependientes.	Reconoce explícitamente la tríada completa: derecho a ser cuidado, a cuidar y al autocuidado.
Población Objetivo	Focalizado: Niños/as hasta 12 años, personas con discapacidad sin autonomía y personas mayores de 65 años sin autonomía.	Amplio e Interseccional: Incluye a niños/as, mayores y personas con discapacidad, pero añade explícitamente a trabajadoras/es remunerados y no remunerados del cuidado como público prioritario.

Fuente: producción propia de los autores

Se percibe que Uruguay, partiendo mucho antes del pronunciamiento de la CIDH a través de la Opinión Consultiva OC-31/25, sigue una lógica más cercana a los seguros de dependencia europeos (protección ante la pérdida de autonomía), mientras que Brasil adopta la visión de la sociedad del cuidado (CEPAL/Pautassi), en la cual el cuidado es un eje estructurante de la desigualdad que debe abordarse de forma universal, incluyendo el bienestar de quien cuida (autocuidado).

Las políticas de ambos países contemplan perspectivas de superación de desigualdades estructurales como, por ejemplo, el tema de género anteriormente mencionado. La tabla abajo concentra los ejes de desigualdad enfocados por cada país y la forma de abordaje de la corresponsabilidad familiar en el derecho al cuidado:

Característica	Uruguay (SNIC)	Brasil (PNC)
Ejes de Desigualdad	Énfasis en la perspectiva de género y generacional para superar la división sexual del trabajo.	Enfoque Interseccional. Además del género, incluye explícitamente principios de antirracismo, anticapacitismo y anti-edadismo (anti-edadismo).
Corresponsabilidad	Solidaria entre familias, Estado, comunidad y mercado.	Corresponsabilidad social y entre hombres y mujeres explícita, buscando la transformación cultural.

Fuente: producción propia de los autores

En estos aspectos, la ley brasileña es más robusta en reconocer que la crisis de cuidados no afecta a todas las mujeres por igual, introduciendo las múltiples desigualdades (raza, etnia, territorio) como eje rector, lo cual es una evolución respecto a la ley uruguaya de 2015. En esta perspectiva, la PNC de Brasil se suma a la perspectiva de interseccionalidad de Kimberlé Crenshaw (1991), que la define no como una teoría totalizadora de la identidad nueva, sino como un concepto provisional para denotar las diversas formas en que la raza y el género interactúan para dar forma a las múltiples dimensiones de las experiencias de las mujeres negras y de color (Crenshaw, 1991, p. 1242). El argumento central es que las políticas de identidad contemporáneas a menudo ignoran las diferencias intragrupales, relegando a las mujeres de color a una ubicación que resiste ser contada porque los discursos feministas y antirracistas no logran considerar las identidades interseccionales (Crenshaw, 1991, p. 1252).

Con respecto a la institucionalidad necesaria para la efectividad del derecho al cuidado y los aspectos de gobernanza, la tabla abajo determina lo que está previsto en ambos programas:

Característica	Uruguay (SNIC)	Brasil (PNC)
Estructura	Rígida y Jerárquica. Crea por ley la Junta Nacional de Cuidados (órgano político), la Secretaría Nacional (órgano ejecutivo dentro del MIDES) y un Comité Consultivo.	Flexible y Programática. Instituye la Política y el Plan Nacional, pero delega la definición de la estructura de gobernanza a un reglamento posterior del Poder Ejecutivo.
Articulación	Integra orgánicamente a ministerios clave (Trabajo, Salud, Economía, BPS) en la Junta.	Define la intersectorialidad y transversalidad entre políticas de salud, asistencia, educación, trabajo y previsión social.

Fuente: producción propia de los autores

Se percibe que el modelo uruguayo (SNIC) garantiza una mayor estabilidad institucional al crear los órganos por ley. Ya el modelo brasileño (PNC) apuesta por la transversalidad a través de un "Plan", lo cual permite flexibilidad, pero corre el riesgo de depender de la voluntad política del ejecutivo de turno para su reglamentación efectiva. La preocupación es que el marco generado por la Ley N.º 15.069/2024 en Brasil termine como la Ley N.º 10.835/2004 que instituyó la renta básica de ciudadanía a todos los brasileños y extranjeros residentes a lo menos 5 años en territorio nacional, sin importar su condición socioeconómica, que quedó estancada desde su publicación en Diario Oficial[5]. Las buenas intenciones de gobiernos de turno pueden, como se conoce en diversas esferas en Brasil, terminar como un largo camino de buenas intenciones, empero, sin cualquier materialidad, que es lo que no se espera con la política nacional de cuidados.

En lo que atañe al financiamiento de las políticas y las garantías en términos de seguridad social, la table abajo resume lo previsto por las dos leyes en los países:

Característica	Uruguay (SNIC)	Brasil (PNC)
Modelo	Solidaridad en el financiamiento. Presupuesto identificado en un programa específico que no puede trasponerse a otros fines sin aval de la Junta.	Fuentes Múltiples. Presupuesto general de la Unión, Estados y Municipios, más donaciones y recursos internacionales.
Vínculo con Seguridad Social	El Banco de Previsión Social (BPS) es miembro pleno de la Junta Nacional, integrando el cuidado en la matriz de protección social tradicional.	La Previsión Social es un sector de articulación obligatoria. Busca promover el trabajo decente y la protección social para trabajadores del cuidado.

Fuente: producción propia de los autores

Ambos sistemas responden a la lógica de Cortés González de ampliar la protección social para cubrir "estados de necesidad" (el cuidado) más allá del riesgo laboral clásico. Por un lado, Uruguay

[5] Cabe destacar que la simples creación legislativa de un marco que reconozca un derecho es un riesgo en el ordenamiento brasileño. Esto porque en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 hay una herramienta procesal constitucional denominada "mandado de injunção", prevista en el artículo 5º, inciso LXXI. Su finalidad es garantizar el ejercicio de derechos y libertades constitucionales cuando la falta de una norma reglamentaria impide su aplicación. En otras palabras, se utiliza para suplir una omisión legislativa que obstaculiza derechos fundamentales.
En el caso mencionado, sobre la renta básica de ciudadanía, el Supremo Tribunal Federal (STF) analizó la omisión del Estado en implementarla, lo que debió comenzar en 2005. En el Mandado de Injunção N.º 7.300, el tribunal supremo reconoció parcialmente la demanda y determinó que el Ejecutivo fijara, en 2022, el valor del beneficio para personas en situación de pobreza y extrema pobreza, siguiendo criterios de la ley. No se ordenó la implementación universal e inmediata, sino la primera fase dirigida a los más vulnerables, respetando la gradualidad prevista por el legislador y evitando comprometer la planificación financiera del Estado.
Hasta ahora, la renta básica no se ha concretado plenamente. Tras la Ley N.º 10.835, el gobierno creó el Programa Bolsa Família, que desvió la atención del cumplimiento original. En 2021, la Ley 14.284 instituyó el Programa Auxílio Brasil como etapa hacia la universalización, pero con condicionalidades y criterios que lo alejan del carácter incondicional previsto en la ley de 2004. Además, los beneficios son familiares y variables, no individuales ni de valor igual para todos, lo que plantea dudas sobre si realmente cumple la decisión del STF y el espíritu del derecho fundamental a la renta básica familiar. Por último, en 2023 se promulgó la Ley N.º 14.601 de 19 de junio de 2023, que estableció en nuevo Programa Bolsa Família e incluyó en la Ley N.º 10.835 el § 1º en su artículo 1º, con la siguiente redacción: El alcance mencionado en el encabezamiento de este artículo deberá alcanzarse por etapas, a criterio del Poder Ejecutivo, dando prioridad a los sectores más necesitados de la población.
Esto es todo lo que hizo en 21 años de la creación de la renta básica de ciudadanía.

institucionaliza esto al sentar a la Seguridad Social (BPS) en la mesa de decisiones, mientras que, por otro lado, Brasil avanza conceptualmente al reconocer el trabajo no remunerado y buscar su reducción y redistribución, alineándose con la Opinión Consultiva OC-31/25 que exige que el trabajo de cuidado no remunerado no sea un obstáculo para el acceso a la seguridad social.

La Ley N.º 19.353/2015, en Uruguay, no establece las prestaciones que concretizan el derecho al cuidado, empero esto está reglamentado por tres decretos, el Decreto N.º 427/016 de 27/12/2016, el Decreto N.º 428/016 de 27/12/2016, y el Decreto N.º 117/016 de 25/04/2016. En la ley, hay referencia a la naturaleza y tipología de las prestaciones, definidas como un conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa (art. 3). Las prestaciones incluyen: atención a las actividades de la vida diaria, que son servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de quienes no tienen autonomía para realizarlas por sí mismos; nuevas prestaciones y expansión de servicios, en el que el sistema contempla tanto la creación de "nuevas prestaciones" como la articulación, consolidación y expansión de los servicios ya existentes; apoyos específicos y alojamiento, ya que en la estructura de la Secretaría Nacional de Cuidados (específicamente en la Dirección de Discapacidad), se prevén divisiones operativas para "Apoyo para la inclusión" y "Alojamiento con apoyos", lo que sugiere prestaciones habitacionales o residenciales asistidas; e intervención oportuna y recuperación, a través de prestaciones orientadas no solo a asistir, sino a la promoción, protección y, siempre que sea posible, la recuperación de la autonomía. (artículos 3, 9 y 16).

Las prestaciones deben regirse por principios específicos que garantizan su calidad y enfoque, priorizando los servicios que permitan a la persona dependiente mantenerse en el entorno en el cual desarrolla su vida diaria (el hogar y la comunidad), siempre que sea posible, buscando profesionalizar las tareas de cuidado, promoviendo la formación y capacitación de quienes prestan los servicios, asegurando estándares de calidad integral e implementando el acceso universal a las prestaciones de manera progresiva para todas las personas en situación de dependencia (artículos 3 y 4).

El usuario del sistema tiene derecho a recibir información completa sobre los servicios disponibles y los requisitos para acceder a ellos, así como a decidir (consideración de sus preferencias) sobre el tipo de cuidado a recibir (artículos 4 y 5).

El Decreto N.º 427/016 actúa como el marco general que crea el catálogo del sistema, clasificando todos los servicios posibles, mientras que los Decretos N.º 117/016 y N.º 428/016 regulan específicamente dos de las prestaciones más importantes: los Asistentes Personales y la Teleasistencia. A continuación, se presenta la tabla detallada de prestaciones según la normativa citada para mejor comprensión:

Decreto / Norma	Prestación o Servicio Regulado	Población Objetivo	Qué contempla y características principales

Decreto N.º 427/016 *(Reglamento General)*	Catálogo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Marco General)	Personas en situación de dependencia (Severa, Moderada o Leve) y Primera Infancia.	Clasificación General de Servicios: 1. Cuidados en Domicilio: Asistentes personales (larga duración o transitorios) y cuidadores de infancia. 2. Cuidados Diarios: Centros de día (infantiles o para adultos mayores) y Casas comunitarias. 3. Cuidados Residenciales: Centros de larga y media estadía (hogares de ancianos, recuperación). 4. Cuidados a Distancia: Teleasistencia. Acciones de Apoyo (Corresponsabilidad): Incluye programas de asignación de tiempo (licencias parentales, flexibilidad horaria) y acceso a servicios.
Decreto N.º 117/016 *(Regulación Específica)*	Servicio de Asistentes Personales (Para cuidados de larga duración)	Personas con Dependencia Severa (medida por Baremo). Cualquier edad. Deben residir en domicilio particular (no instituciones).	Contenido: Cuidado y asistencia personal en el domicilio para realizar actividades de la vida diaria. Mecanismo de Subsidio: El usuario contrata al asistente (persona física o jurídica habilitada) y recibe un subsidio estatal. Cubre 80 horas mensuales de servicio. El monto es de 4,6 BPC[6] (Bases de Prestaciones y Contribuciones). Copago: El subsidio varía según los ingresos del hogar (100%, 67%, 33% o 0%).
Decreto N.º 428/016 *(Regulación Específica)*	Servicio de Teleasistencia Domiciliaria (Cuidados a distancia)	Personas con Dependencia Leve o Moderada. Mayores de 14 años. Deben tener capacidad cognitiva para usar el dispositivo.	Contenido: Servicio de apoyo tecnológico (dispositivos/sensores) conectado a un Centro de Atención 24/7 (365 días al año). Respuesta inmediata ante alarmas o emergencias. Derivación a familiares o servicios de emergencia. Mecanismo de Subsidio: Subsidio para contratar a una empresa habilitada. Cubre el costo del servicio (0,26 BPC + IVA). También aplica escala de subsidio según ingresos (100%, 67%, 33% o 0%).

Fuente: producción propia de los autores

La definición técnica de dependencia está prevista en el Decreto N.º 427/016. Prevé tres niveles: Leve, Moderada y Severa. Esto determina a qué prestación se accede. Si la dependencia es *severa*, la persona es derivada al programa de Asistentes Personales prevista en el Decreto N.º 117/016; si es *Leve/Moderada*, a la Teleasistencia prevista en el Decreto N.º 428/016 o Centros de Día.

[6] En el contexto uruguayo, BPC significa Base de Prestaciones y Contribuciones. Es una unidad de referencia utilizada para calcular montos en beneficios sociales, aportes y multas. Su valor se actualiza periódicamente por el gobierno y sirve como parámetro en lugar de usar cifras en moneda corriente, lo que permite mantener proporcionalidad frente a la inflación. Por ejemplo, si el subsidio es de 4,6 BPC, se multiplica el valor vigente de la BPC para determinar el monto en pesos uruguayos. Los valores están disponibles en el sitio web www.bps.gub.uy.

Tanto el Decreto N.º 117/016 como el Decreto N.º 428/016 implementan un modelo de financiamiento a la demanda, es decir, el Estado no provee directamente al cuidador, sino que transfiere un recurso económico (subsidio) al usuario para que contrate servicios en el mercado regulado (Asistentes o Empresas de Teleasistencia). Este subsidio es progresivo, o sea, paga más quien más tiene, garantizando la gratuidad (subsidio total) para los hogares de menores ingresos.

El sistema uruguayo posee elevado enfoque en la autonomía, ya que el catálogo previsto en el Decreto N.º 427/016 explicita que el objetivo no es solo asistir, sino la recuperación de la autonomía siempre que sea posible, y clasifica las actividades de la vida diaria en básicas (comer, aseo), instrumentales (manejar dinero, transporte) y avanzadas (trabajo, ocio), reconociendo la complejidad de la vida humana más allá de la supervivencia biológica.

Con respecto específicamente a la seguridad social, representada principalmente por el Banco de Previsión Social – BPS, se constata que el órgano no actúa meramente como un pagador, sino como un pilar administrativo, de registro y de fiscalización esencial para el funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Los decretos mencionados otorgan competencias específicas al BPS para operativizar los derechos creados por la ley:

— Registro de Usuarios y Proveedores: El BPS es el encargado de llevar los registros oficiales. En el caso de los Asistentes Personales (Decreto N.º 117/016), debe registrar tanto a los usuarios como a los aspirantes a ofrecer servicios. De igual forma, en la Teleasistencia (Decreto N.º 428/016), compete al BPS registrar a las personas usuarias que cumplan los requisitos.

— Gestión de los Pagos (Subsidios): Es competencia del BPS hacer efectivo el pago de los subsidios a los usuarios. Además, la reglamentación sobre la forma y el procedimiento de pago de estos subsidios queda delegada específicamente al BPS, tanto para asistentes personales como para teleasistencia.

Lo que se busca es una formalización laboral de los cuidadores contratados para la labor de cuidados. El Decreto N.º 117/016 establece que la contratación de un Asistente Personal (persona física) puede revestir el carácter de relación de trabajo. Para tanto, el usuario del SNIC debe declarar ante el BPS el total de horas contratadas, independientemente del monto del subsidio. Esto implica que el usuario se convierte en empleador y el asistente en empleado formal, ingresando al sistema de seguridad social contributiva. Al exigir que los asistentes estén registrados en el BPS para poder cobrar el subsidio, el decreto fuerza la formalización de un sector (cuidados domiciliarios) históricamente informal.

Por lo tanto, la seguridad social tiene un rol activo en el control del uso de los fondos y la veracidad de las relaciones laborales. El Decreto N.º 117/016 establece explícitamente que el MIDES realizará seguimientos sin perjuicio de las facultades que a este respecto cuenta [...] el Banco de Previsión Social. Si se constatan irregularidades (como en la declaración de horas), se puede proceder a la suspensión del subsidio. El BPS tiene la facultad de revisar de oficio el nivel de subsidio o dependencia por causas pertinentes (por ejemplo, cambios en los ingresos del hogar).

En esta senda, el sistema de cuidados uruguayo igualmente absorbe y transforma prestaciones de seguridad social preexistentes. El Decreto N.º 117/016 regula la transición de las personas que ya percibían prestaciones por invalidez o ayudas extraordinarias del BPS bajo el régimen anterior. Se les da la opción de pasar al nuevo régimen de Asistentes Personales o mantener la prestación antigua hasta que decidan cambiar, momento en el cual no podrán volver atrás. En el caso de la

Teleasistencia (Decreto N.º 428/016), se excluye explícitamente a las personas que ya perciban el servicio de teleasistencia a través del Programa de Soluciones Habitacionales del Banco de Previsión Social, evitando la duplicación de beneficios de seguridad social.

Esta inclusión permite la mantención del sistema diseñado con la lógica de la laboralidad, porque si por un lado ofrece un subsidio para los que dependen del cuidado de otros, por otro lado, garantiza la contratación de una persona dedicada al cuidado que estará formalmente en una relación de trabajo y, por consiguiente, dentro del sistema de seguridad social, habiendo el reconocimiento del tiempo destinado al cuidado como una labor formal y remunerada.

La PNC en Brasil está simplemente establecida por la Ley N.º 15.069/2024. No existen, hasta el momento de la publicación de este ensayo ningún decreto que reglamente lo previsto en la política nacional de cuidados brasileña. No obstante, parece caminar a materializarla con características similares ya que el artículo 4º que establece los objetivos de la PNC que cimientan la pretensión promover políticas públicas que garantan el acceso a cuidados de calidad tanto para quienes cuidan como para quienes son cuidados; promover la implementación de acciones por parte del sector público que permitan conciliar el trabajo remunerado, las necesidades de cuidados y las responsabilidades familiares relacionadas con los cuidados; fomentar la implementación de acciones por parte del sector privado y la sociedad civil, de manera que se pueda conciliar el trabajo remunerado, las necesidades de cuidados y las responsabilidades familiares relacionadas con los cuidados; y promover el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores remunerados del cuidado, a fin de hacer frente a la precariedad y la explotación laboral.

Con la propuesta del concepto explícito de trabajo decente en los objetivos de la PNC brasileña, se constata su conexión con el ODS-8 de la Agenda 2030 de la ONU, que garantiza un trabajo con protección social para los cuidadores.

Las directrices previstas en el artículo 7º, inciso IV, es aún más explícito con respecto a la seguridad social, pues ordena la actuación permanente, integrada y articulada de las políticas públicas de salud, asistencia social, derechos humanos, educación, trabajo e ingresos, deporte, ocio, cultura, movilidad, previsión social y otras políticas públicas que permitan el acceso a la atención a lo largo de toda la vida. Es decir, contempla el trípode de la seguridad social prevista en el orden social (art. 194 de la Constitución brasileña de 1988): salud pública, asistencia social y previsión social.

Si esto fuere así, entonces el sistema brasileño de seguridad social seguirá estructurado como un sistema dependiente de la laboralidad, con el reconocimiento de contratos formales de trabajo para los cuidadores y la consecuente inserción de estos actores para la concretización del derecho al cuidado en el sistema de protección estatal contra los infortunios clásicos (contingencia) de su arquitectura. Si la opción fuera la de modificar estructuralmente el sistema de seguridad social brasileño para un amplio derecho de protección social que prevé la tutela de estados de necesidad, como necesidad subjetivas y demostrables, previamente elegidas por el legislador, el trabajo sería más complejo y profundo, con cambio de mentalidad y cambio completo de forma de financiamiento y estructura de beneficios.

Finalizados los análisis, se pasa a las conclusiones.

4. CONCLUSIONES

La presente investigación se propuso analizar la configuración del derecho al cuidado y la Política Nacional de Cuidados (PNC) en Brasil (Ley N.º 15.069/2024), utilizando como marco

de referencia la experiencia consolidada del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) de Uruguay. El objetivo central fue responder en qué medida la política brasileña es compatible con los estándares internacionales y cómo dicha compatibilidad influye en la materialización de una protección social amplia que garantice la dignidad humana. Tras el recorrido teórico y el análisis uruguayo ya reglamentado, se presentan las siguientes conclusiones.

La articulación entre las teorías de Robert Castel, Carlos Cortés González y Laura Pautassi (junto con la Corte IDH) revela una evolución necesaria en la concepción del rol del Estado:

1) De la inseguridad a los soportes (Castel): Se concluye que la inseguridad social no es un accidente, sino una falta de "soportes" estatales. Para que el individuo pertenezca a una "sociedad de semejantes" (*société de semblables*) y mantenga su autonomía, el Estado debe construir activamente protecciones. El cuidado se erige, entonces, como el nuevo soporte indispensable para neutralizar la vulnerabilidad en un contexto en el cual el pleno empleo ya no garantiza seguridad total.

2) De los riesgos a los estados de necesidad (Cortés González): La investigación confirma que el modelo clásico de seguridad social, basado exclusivamente en el riesgo laboral y la cotización (modelo bismarckiano), es insuficiente para la realidad actual. Es imperativo transitar hacia una protección social amplia que cubra los estados de necesidad. La dependencia y la carga de cuidados no remunerada son, precisamente, estados de necesidad que deben ser tutelados independientemente de la participación en el mercado laboral formal.

3) El derecho al cuidado como contenido material (Pautassi/Corte IDH): El reconocimiento del cuidado como derecho humano autónomo y universal —en su triple dimensión: cuidar, ser cuidado y autocuidarse— dota de contenido material a la protección social amplia. Este enfoque rompe con la visión asistencialista y desafía la división sexual del trabajo, alineándose con la Opinión Consultiva OC-31/25 que exige a los Estados obligaciones positivas inmediatas y una reorganización social de los cuidados.

En un segundo momento, el contraste entre la Ley N.º 19.353/2015 de Uruguay y la Ley N.º 15.069/2024 de Brasil permite identificar dos generaciones de políticas con desafíos distintos:

— Institucionalidad y Ejecución: Uruguay presenta un modelo maduro con una institucionalidad rígida (*ex lege*) y operativa, en el que el Banco de Previsión Social (BPS) actúa como un pilar administrativo y fiscalizador clave, integrando el cuidado en la matriz de seguridad social existente. Brasil, por su parte, posee un modelo flexible y programático que, si bien es moderno, corre el riesgo de ineficacia por falta de reglamentación inmediata, dependiendo de la voluntad política del ejecutivo para definir su gobernanza.

— Enfoque Conceptual: La legislación brasileña demuestra una alineación teórica superior con los estándares más recientes de derechos humanos (como la OC-31/25). Mientras Uruguay se centra en la "dependencia" y la autonomía funcional, Brasil adopta un enfoque universalista e interseccional, reconociendo explícitamente el racismo, el capacitismo y el edadismo como ejes de desigualdad, e incluyendo a los trabajadores del cuidado (remunerados o no) como sujetos prioritarios de derechos.

— Laboralidad y Financiamiento: Ambos sistemas buscan la formalización del cuidador como estrategia para garantizar el trabajo decente (ODS 8). Uruguay lo logra mediante subsidios a la demanda que convierten al usuario en empleador formal. Brasil proyecta este camino al vincular la PNC con la promoción de la protección social y la previsión social, manteniendo la estructura de seguridad social vinculada a la laboralidad, aunque con la intención de ampliar la cobertura.

Finalmente, se confirma la hipótesis planteada al inicio de la investigación. La Política Nacional de Cuidados de Brasil (Ley N.º 15.069/2024) es plenamente compatible —e incluso vanguardista— respecto a los estándares internacionales y la Opinión Consultiva OC-31/25, incorporando principios de interseccionalidad y universalidad que superan el enfoque tradicional de asistencia.

Se concluye que esta compatibilidad teórica y normativa favorece la materialización de una protección social amplia, ya que establece las bases jurídicas para reconocer el cuidado no como un asunto privado, sino como un pilar del bienestar garantizado por el Estado. No obstante, es imperativo señalar que, a diferencia de Uruguay, la materialización fáctica en Brasil está condicionada a la futura reglamentación. Sin la creación de decretos que definan prestaciones concretas y fuentes de financiamiento claras, la PNC corre el riesgo de permanecer como una carta de intenciones, lo que exige una vigilancia académica y social continua para asegurar que el derecho a la seguridad descrito por Castel se convierta en una realidad tangible para la población brasileña.

5. BIBLIOGRAFÍA

Berwanger, J. L. W; Pessoa, R. M; Vasconcelos Filho, O.: *Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil*, Brasilia, Revista de Informação Legislativa, v. 62, pp. 71-91, 2025.

Buttler, J.: *Problemas de gênero, 16ª ed. Tradução de Renato Aguiar,* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2018.

Castel, R.: *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?, 1ª ed. 3ª Reimp.,* Buenos Aires, Manantial, 2003.

Corte IDH. El Contenido y el alcance del Derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 2, 4, 17, 19, 24, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; I, II, VI, XI, XII, XIV, XV, XVI, XXX y XXXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6, 9, 12 y 19 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad). *Opinión Consultiva OC-31/25 de 12 de junio de 2025*. Serie A No. 31.

Cortés González, J. C.: *Derecho de la protección social, 1ª ed.,* Bogotá, Legis, 2009.

Crenshaw, K.: *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color,* Stanford, Stanford Law Review, vol. 43, n. 6, 1991, Disponible en: https://www.jstor.org/stable/1229039, Acceso en: 24-01-2025.

Federici, S.: *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria,* Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

Fraser, N.: *Scales of Justice: remaining political space in a globalizing world,* New York, Columbia University Press, 2010.

Pautassi, L.C.: *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derecho,* Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Rico, M. N. y Navarro, F. M.: *Crisis de cuidados, envejecimiento y políticas de bienestar en Cuba,* González, E. A. (Ed.), Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2020.

Pessoa, R. M. y Cardoso, J. A.: *Mudança de perspectiva na tutela do direito sócio fundamental à previdência social: enterrando o discurso econômico,* São Paulo Revista Científica Virtual da ESA-SP, 38, 2021, Disponible en https://cutt.ly/BNHosNt, Acceso en 24-01-2026.

Pessoa, R. M. y Cardoso, J. A.: *A seguridade social e as agendas paralelas: reflexões sobre o trabalho decente e proteção dos trabalhadores,* Ribeirão Preto, Revista Paradigma, 32(1), 2024, Disponible en https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2977, Acceso en 23-01-2026.

Somavía, J.: *Trabajo decente,* Ginebra, OIT, 1999, Disponible en http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm, Acceso en 23-01-2026.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 285-295

Breves reflexiones en torno a la Reforma de Pensiones de Chile del año 2025 y la incidencia del carácter monopsónico del mercado laboral

Brief reflections on Chile's 2025 Pension Reform and the impact of the monopsony nature of the labor market

Sebastián Andrés Pizarro Contreras

Profesor de Metodología de Investigación Jurídica
Universidad Católica Silva Henríquez (Chile)
https://orcid.org/0000-0002-9858-925X

Sumario

1. La reforma de pensiones de Chile del año 2025. Aspectos esenciales y cuestiones de mercado de trabajo
2. Monopsonio, trabajo, abuso y pensiones
3. Conclusiones
4. Bibliografía

Cita Sugerida: PIZARRO CONTRERAS, S.A.: «Breves reflexiones en torno a la Reforma de Pensiones de Chile del año 2025 y la incidencia del carácter monopsónico del mercado laboral». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 285-295.

Resumen

La Reforma de Pensiones de Chile correspondiente al año 2025 representaba una oportunidad importante para materializar la esperanza de alcanzar mejores pensiones, en un marco de feble crecimiento económico. El punto crítico estriba en que la Reforma no alienta el desarrollo del mercado laboral, desentendiéndose de su carácter monopsónico, promoviéndose con ello desafíos a nivel de la contratación y formalización laboral.

Palabras clave

Reforma de Pensiones; monopsonio; mercado de trabajo

Abstract

Chile's 2025 Pension Reform represented an important opportunity to realize the hope of achieving better pensions, within a context of weak economic growth. The critical point is that the reform does not encourage the development of the labor market, ignoring its monopsonistic nature and thereby promoting challenges in terms of hiring and labor formalization.

Keywords

Pension reform; monopsony; labor market

1. LA REFORMA DE PENSIONES DE CHILE DEL AÑO 2025. ASPECTOS ESENCIALES Y CUESTIONES DE MERCADO DE TRABAJO

Largamente tramitada y, por lo mismo, muy esperada, la Reforma de Pensiones de Chile correspondiente al año 2025 portaba sobre sus hombros la responsabilidad de responder a las expectativas que sobre ella recaían. En un plan reduccionista, la gran ilusión que sobre ella se posaba era que estas mejorasen, aumentasen su valor beneficiando a los jubilados. Los diagnósticos que se sucedían con respecto a estas febles pensiones eran particularmente claros, sin ser -por cierto- ahora exhaustivo: bajo ahorro y bajas tasas de reemplazo; cuestiones todas que, revisadas en su conjunto y tras 45 años de vigencia, permiten poner en duda si acaso el sistema de 1981 dotaba de garantías de sustentabilidad incluso *ab initio*.

Por lo demás, parafraseando a Zavando, ineludible resulta el puente entre lo previsional, las transformaciones sociales y la flexibilidad laboral, de los que la autora sugiere la adaptación del sistema de protección de social de frente a las necesidades que irrumpen. De aquella vinculación es posible explicar los "cambios sufridos en el mercado de trabajo, (…) el alza y las mayores expectativas de vida en el total de la población; la incorporación masiva de las mujeres al mundo del trabajo remunerado"[1].

El centro y mantra desde el cual la Reforma debía estructurarse considerando las dinámicas sociales y demográficas era particularmente claro: mejorar las pensiones, de suyo insuficientes. Piénsese que "casi el 85 % de las pensiones pagadas por las AFP y las Compañías de Seguro son menores al Salario Mínimo (porcentaje que se reduce a 70 % al incluir los subsidios estatales) y menos del 10 % alcanzó una pensión total superior a $825 mil, monto que equivale al 70 % de la remuneración imponible promedio de las personas cotizantes a fines de 2023. Además, prácticamente el 5 % de las personas pensionadas por vejez, obtiene una pensión total mayor a $1 millón"[2]. El punto es que, por el momento, siendo aún muy temprano para poder evaluar el éxito o fracaso de una Reforma que recién vio la luz en enero de 2025, solo cabe ponderar si mediando lo estructural de la Reforma es posible responder a la esperanza generada.

Dentro de esta clase de aspectos es posible definir los siguientes:

— Aumento gradual de la contribución del empleador en un 7%, en un plazo de 9 ampliables a 11 años en la medida que los ingresos de la ley de cumplimiento tributario no cumplan con lo proyectado, más un incremento del 1,5% al seguro de invalidez y supervivencia (SIS).

— De ese 8,5%, el 4,5% se destinará a las cuentas individuales, mientras que lo restante (2,5% del SIS y el 1,5% representativo un rendimiento protegido equivalente a un préstamo de los cotizantes al Estado) conforma un nuevo fondo social. "La contribución de rendimiento protegido actúa como un bono respaldado por el Gobierno que los trabajadores acumulan a lo largo del tiempo. Al jubilarse, estas contribuciones se convierten en bonos amortizables, que pueden negociarse en los mercados financieros o utilizarse para financiar los pagos de las pensiones, lo que garantiza la devolución de los

[1] Zavando Cerda, D.: De la crisis a la reconstrucción: la encrucijada del sistema de pensiones chileno, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Nº 44, 2025, p. 276.

[2] Fundación Sol: *Pensiones bajo el Mínimo. Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile (Datos 2023)*, Santiago, Fundación Sol, 2024, p. 5. A la fecha de hoy, considerar que un salario mínimo en Chile equivale a 523 euros aproximadamente. $825.000 pesos chilenos equivalen a 800 euros, mientras 1 millón se arrima a $970.000.

fondos 'prestados' originalmente al sistema. Este conjunto de medidas aborda tanto los aspectos contributivos como los solidarios del sistema"[3].

— El enfoque solidario se ve reforzado, en primer lugar, con el aumento gradual de la Pensión Garantizada Universal (PGU), proyectándose un aumento de aproximadamente 265 dólares estadounidenses. Luego, desde una perspectiva solidaria de género, se introduce una bonificación por cada año cotizado, además de una compensación por las diferentes en la esperanza de vida dada entre hombres y mujeres.

— Finalmente desde un punto de vista de la competencia entre las Administradora de fondos de Pensiones (AFP), el 10% del fondo común de los afiliados se reasignará de forma aleatoria a aquella AFP que ofrezca las comisiones más bajas.

La pregunta surge de forma natural: ¿bastará la Reforma de 2025 para satisfacer los anhelos de mejores pensiones? De buenas a primeras, uno podría llegar a pensar que la cierta inmediatez fruto de la mejora no contributiva que brinda el incremento de las pensiones producto de una PGU fortalecida, dota a la Reforma de un halo resolutivo incontrarrestable con respecto a las insuficientes pensiones. Ello dista, por mucho, de ser así.

El problema del cortoplacismo característico en una medida como la PGU es doble. En primer lugar, nubla derechamente el caleidoscopio desde el cual es posible mirar la cuestión previsional y de trabajo en términos globales. Por ejemplo, el incremento de las pensiones derivado de un incremento de la PGU, si bien en el corto plazo no ha reducido mayormente la participación laboral ni la formalidad entre sus potenciales beneficiarios, lo cierto es que, respecto del adulto mayor -ya jubilado, destinatario de la PGU- no ha impactado en la necesidad de seguir trabajando[4]. La extensión de la vida laboral en la *praxis* ha normalizado y dilatado una discusión seria en torno a la redefinición de la edad de jubilación y, consecuentemente, en la gestación de políticas arrimadas a los requerimientos y padecimientos efectivos de la sociedad contingente.

Precisamente por lo mismo, ya en segundo lugar, devienen en inadvertidas en la construcción de políticas y normas como la PGU, consecuencias o incentivos indeseables ajenos a su operatividad. Resguardado de las grandes discusiones, desapercibido pasa que "la PGU parece disminuir la necesidad de generar ingresos adicionales, lo cual lleva a otros miembros del hogar a reducir su participación en el mercado laboral o a optar por empleos informales, poniendo en riesgo su protección social a largo plazo. Optar por trabajos informales o por no participar en el mercado del trabajo implica que aquellos en edad de ahorrar para su pensión están dejando de hacerlo, lo cual resulta en menores pensiones en el futuro. Así, aunque la PGU fue diseñada para mejorar el bienestar en la vejez, genera un incentivo no deseado: algunos trabajadores están menos motivados a cotizar, lo cual, a largo plazo, podría perpetuar el problema de las bajas pensiones que esta medida busca resolver"[5]. En esta arista

[3] "*The protected return contribution acts as a government-backed bond that workers accumulate over time. Upon retirement, these contributions are converted into amortizable bonds, which can be traded in financial markets or used to finance pension payments, ensuring the return of funds originally "loaned" to the system. This set of measures addresses both the contributory and solidarity aspects of the system*", la traducción es propia, Insunza, A. y Madeira, C.: The Chilean pension withdrawals and the 2025 reform: Fiscal and retirement consequences, *Journal of Pension Economics and Finance.* Nº 24, 2025, p. 522.

[4] Al respecto, Pizarro Contreras, S.: Estabilidad, mercado laboral, tercera edad y capacitación: propuestas y luces desde las necesidades de la empresa en Chile, la sostenibilidad de las Pensiones y las Recomendaciones de la OIT, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Extraordinaria Nº 7, 2024, pp. 431-462.

[5] Vergara Bustos, I.: Impacto de la Pensión Garantizada Universal en la participación laboral y formalidad del empleo, *Estudios Públicos*, Nº 180, 2025, p. 89. A mayor abundamiento, con respecto a la situación dada entre hombres y mujeres, la misma autora refiere que "la existencia de un ingreso garantizado podría desincentivar a los hombres a mantener empleos formales, posiblemente debido a que prefieren evitar la formalidad para no

es que, más allá del mayor gasto público fruto de la mayor cobertura de personas que pueden gozar de la PGU[6], no existe aparejada una reflexión suficiente sobre la influencia que una reforma como la expuesta puede llegar a causar a nivel del mercado de trabajo. Uno que, como ya se anticipaba, se emplaza en un contexto desmedrado económicamente hablando.

Chile resulta ser uno de los países que peor rendimiento ha tenido a nivel de recuperación laboral en término de ocupación, considerando el escenario prepandémico por COVID19, teniendo por referencia a los países miembros de la OCDE. "En contraste, el promedio de los países de la OCDE no solo recuperó sus niveles prepandemia, sino que alcanzó un máximo histórico de 58,1% en 2025. (…) 27 países miembros —equivalentes al 75% del total— ya superaron su tasa de ocupación de fines de 2019. En cambio, nueve países aún no logran recuperar completamente sus niveles prepandemia: Suiza, Austria, Chile, Colombia, Alemania, Letonia, Portugal, Estados Unidos y el Reino Unido. Dentro de este grupo rezagado, Chile figura entre los países con mayores brechas: solo Colombia (-1,7 puntos porcentuales) y el Reino Unido (-1) presentan una diferencia más amplia que la de Chile (-0,8) respecto al nivel prepandemia"[7]. A junio de 2025, de conformidad a la última Encuesta Nacional de Empleo, la tasa de ocupación laboral alcanzaba un 56,4%, mientras que la de desocupación se empinaba en un 8,9%, restando prácticamente 300.000 personas por contratar para alcanzar niveles de pre-pandemia[8].

En un escenario complejo como el expuesto, pareciera no ser lo más sugerible arrimarse a una de las más potentes consecuencias de un escenario de mayor costo de contratación: el desincentivo a la formalidad laboral, incrementándose en consecuencia los riesgos de informalidad, especialmente respecto de trabajadores de menores ingresos. La OCDE plantea este lineamiento: "una posible consecuencia de la reforma de 2025 es que el aumento de las tasas de cotización obligatorias desincentive el empleo formal, especialmente entre los trabajadores con bajos ingresos, que podrían optar por permanecer en la economía informal para evitar cotizaciones más elevadas, incluso si los beneficios superan los costos a largo plazo. Este riesgo es especialmente pronunciado en torno al salario mínimo y los trabajadores con bajos ingresos, donde los incentivos a la formalización son más importantes"[9]. El trabajador de menores ingresos es aquel que, expuesto más fuertemente a los vaivenes de la economía y a empleos precarios-no formales, puede verse tentado a laborar y desincentivado

Las aristas revisadas, aunque relevantes, no captan la relevancia completa del factor 'mercado de trabajo' con relación a las pensiones. Falta un factor relevante para el análisis, cual es el carácter monopsónico de este mercado, obviado común y erradamente por la literatura jurídica. De ahí que el

comprometer el beneficio. En el caso de las mujeres, aunque se observa un efecto positivo sobre la formalidad laboral, este no es estadísticamente significativo, lo que indica que las dinámicas laborales en relación con la PGU difieren según el género. Mientras que los hombres podrían estar más inclinados a optar por la informalidad, las mujeres no parecen experimentar un impacto claro en su participación en empleos formales", Ibid., p. 85.

[6] "Los recursos públicos destinados a financiar la creación de la PGU se incrementaron considerablemente como resultado de la mayor cobertura y monto respecto del pilar solidario. En 2022 se gastó el equivalente a 1.8% del PIB (más de US$ 6.187 millones). Esto es nueve veces más que el gasto desde que se creó en 2008 el pilar solidario, sistema que la PGU reemplazó. Para 2023, es gasto estimado es superior, en torno a 2,3% del PIB, casi 2 veces el gasto solidario de 2020. Esto equivale a subir la tasa de cotización obligatoria en 3.6 puntos porcentuales", Diario Financiero: *La PGU: el nuevo eje de referencia*. Consultado el 25 de enero de 2026, https://www.df.cl/opinion/columnistas/la-pgu-el-nuevo-eje-de-referencia.

[7] Undurraga S. y Vergara, R.: ¿Es el rezago del mercado laboral en Chile un fenómeno excepcional? Un análisis de la recuperación postpandemia en comparación con la OCDE, *Centro de Estudios Públicos*, Nº 743, 2025, p. 4.

[8] Instituto Nacional de Estadísticas de Chile: *Encuesta Nacional de Empleo. Principales resultados trimestre móvil mayo – julio 2025*, consultado el 26 de enero de 2026, https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentacion-empleo-mjj-25-vf.pdf?sfvrsn=cc084b4_2.

[9] OCDE.: *Ampliar la protección social y combatir la informalidad en América Latina*, París, OECD Publishing, 2025, p. 113.

propósito de esta investigación radica en desarrollar algunos cantos monopsónicos de este mercado incidentes en las pensiones de los trabajadores y, con ello, procurar el desafío a la respuesta hipotética dada con respecto a la suficiencia de la Reforma de frente a la insuficiencia de las pensiones en Chile.

2. MONOPSONIO, TRABAJO, ABUSO Y PENSIONES

Cuando de monopsonio se habla, lo primero a señalar es que tal carácter se confronta, en su centro, al ideal de competencia perfecta, visto este como un modelo clásico caracterizado por empleadores que se emplazan en un mercado prácticamente de forma infinita en su número. En esencia, en este perfilamiento tradicional "se asume que la oferta laboral es infinitamente elástica, que las empresas son tomadoras de precio en el mercado de trabajo y que los salarios están determinados por dicho mercado. Así, si una empresa reduce sus salarios en una cantidad infinitesimalmente menor a la del mercado, inmediatamente debería perder a todos sus trabajadores. Si dicha empresa intenta contratar empleados, no encontrará a ninguno dispuesto a trabajar por un salario menor al del mercado"[10]. En un plano de equilibrio competitivo, en esta perspectiva lo remuneracional no se vería afectado si es que se contratan más o menos trabajadores, toda vez que siempre el salario representará el coste marginal del trabajo.

Sabido es que dicha perfección no se da en la realidad. Tras el carácter monopsónico del mercado de trabajo existe un escenario en el que uno o pocos empleadores concentran la demanda de trabajo, con lo que, a diferencia de un modelo de competencia perfecta, la curva de oferta de mano de obra para un empleador no es infinitamente elástica con respecto al salario pagado. Por lo demás, expresión misma del grito de batalla sin sustrato empírico 'el trabajo es no es una mercancía', es que "las empresas no tienen margen para fijar los salarios, y el mercado determina el valor de un trabajador en cada empresa. Pero, ¿se confirma esto en los datos? Un número cada vez mayor de estimaciones experimentales y cuasi experimentales procedentes de una amplia variedad de contextos sugiere lo contrario. Incluso en los densos mercados laborales urbanos de los países de altos ingresos, la proporción de trabajadores que probablemente renunciarían en respuesta a una hipotética reducción salarial del 10 porciento es mucho menor, tal vez del 20 al 30 porciento, y a menudo es aún menor en el caso de las mujeres. En las economías en desarrollo, es aún menor. Esto sugiere que los empleadores tienen un amplio margen para fijar los salarios. Un salario más alto ayuda a contratar y retener a los trabajadores, pero el mercado no limita drásticamente las decisiones de la empresa en torno a las remuneraciones, pudiendo los empleadores tomar diversas alternativas"[11].

A su vez, lo monopsónico del mercado de trabajo determina que la posición dominante del o de los muy escasos empleadores existentes en determinado submercado laboral es cuestión que no tan solo acarrea consecuencias a nivel salarial para los trabajadores cuando se abusa de ella, sino que también aquello tiene incidencia en el desarrollo de su libertad, de sus expectativas y capacidades. Sin olvidar, por lo demás, las implicancias que aquello tiene desde un cariz colectivo, para la reproducción social del trabajo, que no es sino la reproducción de su fuerza, y ya desde un punto de vista más

[10] Oseguera Sauri, A.: Concentración en el mercado laboral y su relación con los salarios en México, *Estudios Económicos*, Vol. 37, Nº 1, 2022, p. 49.

[11] "(…) *firms have no scope for wage setting, and the market determines a worker's value at every firm. But is this borne out in the data? A growing body of experimental and quasi-experimental estimates from a wide variety of contexts suggest otherwise. Even in thick urban labor markets in high-income countries, the share of workers who are likely to leave in response to a hypothetical 10 percent wage cut is much smaller, perhaps 20 to 30 percent, and is often lower for women. In developing economies, it is lower still. This suggests that employers have wide latitude to set wages. A higher wage helps recruit and retain workers, but the market does not dramatically constrain companies' wage decisions and different employers can make different choices*", la traducción es propia, Naidu, S. y Dube, A.: Monopsony Power in Labor Markets, *The Reporter. National Bureau of Economic Research*, Nº 1, 2024, p. 7.

individual, para la obtención de pensiones que permitan un nivel de vida digno. La ley debe ser dotada de un sentido que la variante contractual del Derecho del Trabajo es incapaz de proveer para la comprensión de su propio significado.

Este carácter estructural monopsónico del mercado de trabajo, es decir, uno caracterizado por un escenario en el que uno pocos empleadores concentran la demanda de trabajo, es obviado en el análisis jurídico y sus particularidades[12]. Esto equivale a decir que, para el Derecho del Trabajo y, por qué no decirlo, también para la Seguridad Social, resulta irrelevante que la incidencia laboral de este problema de mercado decante en un problema ya no estrictamente orientable hacia lo jurídico o lo económico, sino que de desarrollo humano justo.

Un desarrollo justo pasa por comprender, derechamente asumir, por parte del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, que el mercado y su lógica monopsónica no pueden ser tenidas como cuestiones externas. Y, mucho más, disociadas. Un enfoque excluyente de lo monopsónico se desentiende, por un lado, del componente económico de los mercados y la influencia que aquel a través de lo jurídico puede llegar a tener en el comportamiento de sus participes, particularmente, de los empleadores a nivel social. Y, por otro lado, corolario de lo primero, excluye el que la posición o rol de empleador trae aparejada una de 'poder' desplegada no tan solo dentro de la relación de trabajo, sino que además fuera de la misma en el campo del mercado laboral, incidiendo en las pensiones que pueden llegar a gozar quienes han laborado dentro de aquel.

Como buen poder, tal puede ser ejercido mediante abusos de la posición inherentemente dominante que el rol empleador juega en el mercado de trabajo respecto de aquellos que detentan y ejercen el rol de trabajadores. Es mediando un comportamiento abusivo de su posición sin revulsivos laborales y de competencia que los empleadores pueden llegar a dotar a un mercado como el laboral del carácter monopsónico como una cuestión natural, haciendo de lo 'injusto' el marco normal desde el cual se configura la propia vida.

Lo anterior, si bien puede parecer una mera descripción filosófica del modo en que el 'trabajo' y 'lo justo' maridan y configuran al mercado de trabajo, lo cierto es que su utilidad supera el margen de una representación sin contrapartida práctica. La estructura monopsónica del mercado de trabajo es capaz de incentivar, a mi juicio, dos grandes líneas de acción abusiva desde la perspectiva remuneracional, que pasan a esbozarse, lejos -con todo- de ser taxativas:

• Reducción directa de las remuneraciones: en términos sencillos, al tener poder de mercado, el empleador dominante paga menos remuneraciones de lo que el trabajador produciría en una competencia más perfecta que la monopsónica. Siendo las remuneraciones dadas dentro de un marco monopsónico unas que no se condicen en virtud de la competencia imperfecta con lo que es capaz de producir el trabajador -ergo, inferiores a su valor marginal-, los salarios resultantes son unos artificialmente bajos. Los incentivos que tiene el empleador monopsónico de reducir las

[12] Hay autores como Johannsen y Rodríguez que determinan al mercado laboral y sus especificidades de género como 'el punto ciego de la competencia': "(…) lo que puede explicarse (A) por una narrativa de la legislación sobre competencia que ha marginado otros enfoques de la ciencia y los estudios críticos como fuentes válidas para explicar los fenómenos del mercado. Esto, argumentamos, (B) ha configurado los supuestos de la legislación sobre competencia de tal manera que excluye de su análisis los mercados laborales (informales) y las consideraciones específicas de género" ("(…) *which can find explanations (A) within a competition law narrative that has marginalised other approaches from science and critical studies as valid sources for explaining market phenomena. This, we argue, (B) has shaped the assumptions of competition law in a way that excludes (informal) labour markets and gender-specific considerations from the analysis*", la traducción es propia), Johannsen, G. y Rodríguez, J.: Monopsony Power, Competition Law, and Women's Informal Labour Markets in Latin America, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2025, Vol. 16, Nº 2, 2025, p. 133.

remuneraciones, afectando con ello los saldos a nivel de la capitalización individual, son evidentes. Ese 8,5% adicional de cargo de empleador es más formal que real, siendo la semántica empleadora muy decidora en torno a quién debe soportar este mayor gasto. A modo ejemplar, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), a pocos días de haberse aprobado la Reforma Previsional, señalaba: "Desde el gremio advierten que el incremento de 7 puntos en la cotización a cargo del empleador representa un factor de riesgo significativo. Modelos previos, basados en un aumento de 6 puntos, estimaban una caída de hasta 3,4% en el empleo formal y una disminución del 5% en los salarios. Bajo el nuevo esquema, estos efectos se amplifican, impactando principalmente a mujeres, jóvenes y trabajadores mayores. La informalidad, que ya muestra una tendencia al alza, podría acelerarse aún más, reduciendo la base de cotizantes y afectando las pensiones proyectadas"[13]. Nótese lo difuso de las palabras empleadas que, no obstante ello, bien es posible igualmente descifrar en la extensión de su significado práctico.

Esa disminución anticipada del 5% en las remuneraciones -evidentemente artificial- repercute en los saldos individuales para la jubilación. Por ello es que, se insiste en la idea, es más simbólico que real el peso de la ley con relación a que es el empleador quién se hace cargo de este aumento en la contratación, no observándose en la Reforma impulso alguno en orden a compensarlo. Al final del día 'quién paga' el costo de mejores pensiones es el trabajador, con mayor impacto en aquel de menores ingresos, quién producto de ver reducida su remuneración líquida tendrá mayor propensión de desformalizarse desde un punto de vista laboral.

• Persistencia de bajos ingresos y reducción o ausencia de prestaciones no remuneracionales: uno de los efectos más importantes derivados del mercado de trabajo monopsónico es que existiendo menos competencia en el submercado específico, particularmente si el trabajador está iniciando su carrera, sus remuneraciones serán persistentemente bajas. Esto, que puede durar años, deriva en una acumulación a largo plazo de fondos previsionales particularmente deficiente. Claro es que, en nombre de la Libertad de Trabajo, el trabajador podría llegar a dejar su trabajo y optar por otro que retributivamente le reporte mejores remuneraciones. Ello no es tan sencillo, o al menos tan simple como desearle y que ello se cumpla.

Más allá de las fricciones propias de un mercado derivadas de la búsqueda de trabajo y la contratación -más o menos rápida-, en mercados monopsónicos como los laborales, el poder de mercado de un empleador resulta ser una parcela que aquel está dispuesto a compartir, dándose con todo, particularidades cuando del trabajo se trata, dándose colusiones a propósito de aquel.

Uno de los acuerdos que pueden darse -los '*wage fixing agreements*' o acuerdos de fijación de salarios- son aquellos en que "dos o más empresas acuerdan de forma conjunta la fijación o eliminación de remuneraciones u otras condiciones laborales de sus trabajadores, sea imponiendo un monto específico de remuneraciones o aceptando no superar determinados rangos"[14]. Tal actuar representa desde el mercado laboral mismo, una distorsión al potenciar una competencia desleal entre competidores y una movilidad reducida por parte de los trabajadores, inhibiendo por parte de las empresas los incentivos para competir por talento. Suelen darse en sectores en los que existe mano de obra calificada pero la oferta de trabajo es escasa.

[13] Cámara de Comercio de Santiago: *CCS advierte impacto laboral y económico de reforma previsional*, consultado el 27 de enero de 2026, https://www.ccs.cl/2025/01/30/ccs-advierte-impacto-laboral-y-economico-de-reforma-previsional/

[14] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú: *Guía informativa sobre Acuerdos Anticompetitivos entre empresas en el ámbito laboral*, consultado el 28 de enero de 2026, https://agapperu.org/wp-content/uploads/2020/10/indecopi-acuerdo-anticompetitivos-entre-empresas-ambito-laboral.pdf, p. 9.

En esta línea, en fin, al introducirse un lineamiento económico al análisis, es posible establecer que estas restricciones al mercado fruto de su talante monopsónico "provocan una mala asignación de los recursos, ya que los trabajadores no pueden deslazarse libremente a puestos en los que sus habilidades podrían aprovecharse de manera más eficaz. Esta distorsión da lugar a una reducción de la innovación, una menor productividad y, en última instancia, una economía menos competitiva"[15]. Adicionalmente, menos competencia y colusión significan, desde la esfera remuneracional, distorsiones resultantes en menores salarios, controlados aumentos de estos, carencias naturalizadas en el ejercicio de un reducido poder de negociación, inhibiciones en el ejercicio de la Libertad de Trabajo y, consecuencialmente, menores pensiones y apertura a la informalidad.

Esto podría llegar a compensarse mediante prestaciones de corte no remuneracional que incentiven, por ejemplo, el reclutamiento y/o reinserción de la madre cuidadora tras dicho proceso incentivándose jornadas flexibles (bandas horarias, *v.gr.*), teletrabajo, mejoramiento de la red de salas cuna, etc. Sin embargo, la realidad histórica en Chile da cuenta de una falta de opciones de empleo alternativas, así como de prestaciones como las antedichas que obligaron a la mujer a aceptar jornadas rígidas o salarios reducidos que no compensaron el costo del cuidado infantil. Recién con una intervención estatal a través de la ley de conciliación de la vida personal, familiar y laboral (ley Nº 21.645 de enero de 2024) se procuró establecer algunos de los elementos reseñados como derechos, y ya no como concesiones discrecionales del empleador.

3. CONCLUSIONES

Las conclusiones para esta breve exposición no son sino establecer algunas bases para justificar la respuesta a la pregunta sobre la suficiencia de la Reforma de 2025 para la obtención de mejores pensiones. Siendo la respuesta negativa, argumento esta posición desde los siguientes pivotes:

— Si bien malamente podría considerarse a la Reforma como un retraso desde el punto de vista del incremento prácticamente inmediato para sectores relevantes de la población en Chile -debido al mejoramiento del alcance y monto a pago de la PGU-, la verdad sea dicha es la observación del mercado de trabajo como un elemento extraño y ajeno la que perjudica aproximaciones más complejas. Es tal ausencia la que incide en una evaluación más favorable del resultado, tanto a nivel contingente como de sus proyecciones.

— Sin ir más lejos, según se pudo desarrollar, la PGU deviene un instrumento que acarrea como consecuencia indeseable el que se desincentive el trabajo dentro de los grupos familiares en los que uno de sus miembros percibe la PGU.

— El punto anterior anticipa el que la construcción de los remedios de la Reforma no comprende a las cuestiones de mercado y su impacto en la sociedad como unas de las que deba hacerse cargo. El mercado y sus leyes, al ser observados como conformantes de un proceso ajeno a las racionalidades ofrecidas por el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, deambulan socialmente sin que lo jurídico representado por esas ramas retraduzcan cabalmente sus complejidades.

— El fuerte componente monopsónico del mercado de trabajo tampoco es cuestión considerada por lo jurídico y, claro está, por la Reforma. El abuso derivado de esta falta

[15] "(…) *misallocation of resources, where workers are unable to move freely to positions where their skills might be most effectively utilized. This distortion results in reduced innovation, lower productivity, and ultimately, a less competitive economy*", la traducción es propia, VEJSELI, M.: The role of competition law in regulating wage-fixing and no-poach agreements, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Nº 8, 2024, p. 368.

de observación deriva en una naturalización tanto de las fronteras del trabajo como de lo estimable como justo. A este respecto, se han planteado dos líneas de acciones acreditativas del abuso de poder a nivel remuneracional que afectan, al final del día, los saldos individuales de los trabajadores para su jubilación.

— Para superar la semántica de una Reforma de Pensiones promotora de un aumento de los montos a pago basado en una prestación no contributiva como la PGU, lo previsional debe reconstruirse como un instrumento de mercado de trabajo que sepa compensar los mayores costos de contratación, promueva tanto la estabilidad como la libre movilidad y reingreso al mercado de trabajo. Siendo ineludible como circunstancia que el empleo formal con ella pasó a ser más caro, y que la variable monopsónica es parte nuclear de un mercado de trabajo debilitado, toda solución de mercado retraducida jurídicamente debe pasar por su consideración. Esto implica la reintroducción del mercado -en tanto construcción social- al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. En esta senda, deben promoverse incentivos tanto para empleadores como trabajadores respecto de los trabajadores de menores ingresos y los grupos tradicionalmente descartados, por ejemplo, el de madres trabajadoras. Capacitaciones, incentivos tributarios y comerciales para la contratación y la estabilidad laboral resultan ciertamente bienvenidos para desincentivar despidos colectivos, altamente selectivos y discriminadores. Generar estancos o tramos diferenciados según tramos de edad a la hora de definir los porcentajes de cotización puede resultar un interesante instrumento que incentive la contratación y mejore los fondos individuales de cotización. En paralelo, la discusión siempre desviada referente a la extensión de la vida laboral debe ser asumida en serio por países como Chile, cuya demografía apunta a un número creciente de adultos mayores que siguen laborando tras la edad de jubilación. Alzar el velo de las formas ante la realidad debe abrir la puerta a la complejidad en la observación, aun cuando de ello se asome cuan injustamente era planificada la vida.

4. BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Comercio de Santiago: *CCS advierte impacto laboral y económico de reforma previsional*, consultado el 27 de enero de 2026, https://www.ccs.cl/2025/01/30/ccs-advierte-impacto-laboral-y-economico-de-reforma-previsional/

Diario Financiero: *La PGU: el nuevo eje de referencia*. Consultado el 25 de enero de 2026, https://www.df.cl/opinion/columnistas/la-pgu-el-nuevo-eje-de-referencia

Fundación Sol: *Pensiones bajo el Mínimo. Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile (Datos 2023)*, Santiago, Fundación Sol, 2024.

Insunza, A. y Madeira, C.: The Chilean pension withdrawals and the 2025 reform: Fiscal and retirement consequences, *Journal of Pension Economics and Finance.* Nº 24, 2025.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú: *Guía informativa sobre Acuerdos Anticompetitivos entre empresas en el ámbito laboral*, consultado el 28 de enero de 2026, https://agapperu.org/wp-content/uploads/2020/10/indecopi-acuerdo-anticompetitivos-entre-empresas-ambito-laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile: *Encuesta Nacional de Empleo. Principales resultados trimestre móvil mayo – julio 2025*, consultado el 26 de enero de 2026, https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentacion-empleo-mjj-25-vf.pdf?sfvrsn=cc084b4_2

Johannsen, G. y Rodríguez, J.: Monopsony Power, Competition Law, and Women's Informal Labour Markets in Latin America, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2025, Vol. 16, Nº 2, 2025.

Naidu, S. y Dube, A.: Monopsony Power in Labor Markets, *The Reporter. National Bureau of Economic Research*, Nº 1, 2024.

OCDE.: *Ampliar la protección social y combatir la informalidad en América Latina*, París, OECD Publishing, 2025.

Oseguera Sauri, A.: Concentración en el mercado laboral y su relación con los salarios en México, *Estudios Económicos*, Vol. 37, Nº 1, 2022.

Pizarro Contreras, S.: Estabilidad, mercado laboral, tercera edad y capacitación: propuestas y luces desde las necesidades de la empresa en Chile, la sostenibilidad de las Pensiones y las Recomendaciones de la OIT, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Extraordinaria Nº 7, 2024.

VEJSELI, M.: The role of competition law in regulating wage-fixing and no-poach agreements, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Nº 8, 2024.

Vergara Bustos, I.: Impacto de la Pensión Garantizada Universal en la participación laboral y formalidad del empleo, *Estudios Públicos*, Nº 180, 2025.

Zavando Cerda, D.: De la crisis a la reconstrucción: la encrucijada del sistema de pensiones chileno, *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, Nº 44, 2025.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 297-317

Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs

Pension reform in Peru: new developments, mandatory affiliation and withdrawal of contributions from AFP funds

César Abanto Revilla

Profesor de Seguridad Social en las Maestrías de Derecho del Trabajo
Maestría de Derecho del Trabajo de la Universidad de San Martín de Porres
Maestría de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú
https://orcid.org/0000-0003-3590-2058

Sumario

1. Notas introductorias
2. La reforma pensionaria del 2024
   2.1. Cuentas nocionales en el SNP
   2.2. Pensión mínima garantizada y proporcional especial
   2.3. Pensión por consumo
   2.4. Régimen especial para trabajadores pesqueros
   2.5. Mecanismos de sostenibilidad y roles institucionales
3. Los cambios paramétricos a la jubilación
4. La afiliación obligatoria de los independientes
   4.1. Características especiales del grupo ocupacional
   4.2. Necesidad de una afiliación obligatoria
5. El retiro de fondos de las cuentas de las AFPs
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Cita Sugerida: ABANTO REVILLA, C.: «Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 297-317.

Resumen

Este ensayo revisa la reforma previsional peruana, aprobada en 2024 mediante la Ley N° 32123, que busca modernizar y unificar el sistema de pensiones bajo un esquema multipilar. Este modelo incorpora principios de solidaridad, sostenibilidad y universalidad, con el fin de garantizar pensiones dignas y ampliar la cobertura. Entre sus novedades destacan las cuentas nocionales, la pensión mínima garantizada y la innovadora pensión por consumo. Asimismo, se reconoce la necesidad de atender a sectores vulnerables como los trabajadores pesqueros y de ajustar parámetros ante el envejecimiento poblacional. La obligatoriedad de la afiliación de los independientes se plantea como medida de equidad, que busca contrarrestar el problema de la informalidad laboral, pero medidas como el retiro de fondos de las AFPs, aparecen como una contradicción ante la pretendida reforma.

Palabras clave

Reforma; Seguridad social; Pensiones; Modernización; Retiros

Abstract

This essay reviews the Peruvian pension reform, approved in 2024 through Law No. 32123, which seeks to modernize and unify the pension system under a multi-pillar scheme. This model incorporates principles of solidarity, sustainability, and universality to guarantee dignified pensions and expand coverage. Among its innovations are notional accounts, the guaranteed minimum pension, and the innovative consumption-based pension. It also recognizes the need to address the needs of vulnerable sectors such as fishing workers and to adjust parameters in light of the aging population. Mandatory enrollment for the self-employed is presented as an equity measure to counteract the problem of informal employment, but measures such as the withdrawal of funds from the AFPs (private pension funds) appear to contradict the intended reform.

Keywords

Reform; Social Security; Pensions; Modernization; Retirements

1. NOTAS INTRODUCTORIAS

La viabilidad económica de un sistema de pensiones, así como también su prestigio y legitimidad política, dependen de su capacidad para cubrir efectivamente a la población a costos socialmente aceptables.

Hacia finales de la década de los ochentas, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP)[1] -régimen estatal de reparto intergeneracional- estaba desfinanciado, producto de diversos factores, entre los cuales destacaban una deficiente administración, la utilización indebida de los fondos de pensiones, el impago de los aportes previsionales, la hiperinflación, el cambio de moneda, entre otros. Por esta razón, el gobierno decidió, a inicio de la década de los noventa, realizar -dentro de la reestructuración integral de nuestra economía- una reforma del sistema pensionario, permitiendo la participación de la empresa privada en la administración de las prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia.

Este mecanismo, copiado del modelo chileno implementado en 1980, representaba el cambio del paradigma de la seguridad social tradicional, pasando del sistema de reparto (fondo común solidario) a uno de capitalización individual, manejado por la empresa privada, bajo la supervisión estatal.

En el régimen de capitalización individual cada afiliado posee una cuenta personal en la cual se depositan sus aportes o cotizaciones, las cuales se van acumulando con sucesivas contribuciones posteriores y la rentabilidad que generen las inversiones de estos fondos, realizadas por las administradoras privadas (AFP). Al término de su vida activa, el capital es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios en alguna modalidad de pensión (jubilación, invalidez o sobrevivencia). La cuantía de la prestación dependerá, entre otras variables, del monto del ahorro, existiendo, por tanto, una relación directa entre el esfuerzo de cada persona y la pensión que finalmente obtenga.

Más allá de las observaciones -a favor y en contra- respecto a la implementación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) a finales de 1992, corresponde contrastar tal hecho con la reforma aprobada 32 años después -el 24 de setiembre de 2024- con la publicación de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, revisando las acotaciones técnicas a considerar, antes de ejecutar una reforma pensionaria.

Para Barr (2000: pp. 47-48), ni el nuevo modelo de capitalización, ni el multipilar, ideado por el Banco Mundial, son necesariamente mejores que el antiguo sistema de reparto (pay as you go). Partiendo de lo que llama "mitos o guías engañosas de política", llega a las siguientes conclusiones:

— La variable clave es una administración eficaz. No es posible sacar al gobierno del negocio de las pensiones.

— Desde una perspectiva económica, la diferencia entre capitalización y reparto es de segundo orden, pues son simples mecanismos financieros de organización. Su importancia es de política económica, dependiendo de cada país en un momento histórico específico.

— Un conjunto de objetivos pueden lograrse de diferentes maneras. Existen países industrializados que aplican -con éxito- modelos pensionarios completamente distintos.

[1] Creado por el Decreto Ley N° 19990. Administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) desde el 19 de diciembre de 1992.

— La gama de posibles opciones sobre un diseño de pensiones es amplia. La gestión del Estado puede ser optimizada, pero no debe ser minimizada.

En un trabajo posterior (2008: p. 77), Barr precisa que todos los sistemas de pensiones se exponen a cambios demográficos, perturbaciones macroeconómicas y riesgos políticos, pero los sistemas privados de capitalización suponen además otros riesgos, a saber:

a) Riesgo de gestión, por incompetencia o fraude del administrador, situación que consumidores imperfectamente informados -como en el caso peruano- quedan imposibilitados de monitorear efectivamente.

b) Riesgo de inversión, pues los fondos de pensiones que cotizan en bolsa son vulnerables a las fluctuaciones del mercado, por tanto, si la jubilación es a los 65 años, el valor acumulado obedecerá, en cierta medida, al azar.

c) Riesgo en el mercado de rentas vitalicias, que depende del monto acumulado, la esperanza de vida restante del afiliado y la tasa de retorno que la compañía de seguros pueda prever para ese periodo, es decir, variables vinculadas a riesgos e incertidumbres considerables.

Para Mesa-Lago (2000: pp. 7-8), uno de los aspectos más cruciales de la reforma pensionaria iniciada en Chile es la determinación del costo fiscal durante el periodo de transición, es decir, los gastos que el Estado -y el sistema- ha asumido y tendrá que pagar en el tiempo. Desde su perspectiva, independientemente del modelo aplicado (sustitutivo, paralelo o mixto), serían cuatros los factores que determinan dicho costo fiscal:

— La edad de la población, la antigüedad del programa y la cobertura poblacional.

— Las responsabilidades asumidas por el Estado durante la transición: pensión mínima, bono de reconocimiento, bonos complementarios, entre otros gastos.

— Las condiciones de adquisición de derechos en el programa público.

— Las cotizaciones salariales al programa público.

Las estimaciones y proyecciones a las que llega, demuestran que el costo fiscal de una reforma previsional siempre será menor del que hubiera tenido que asumir el Estado de no haber modificado su régimen de pensiones, manteniendo directamente la gestión del sistema público de reparto simple.

Para Bernedo (2000: pp. 24-25), en tanto los regímenes de reparto se vinculan a la administración estatal, con frecuencia se le endosa a ésta todos los errores, sin tener en cuenta los componentes demográficos, que no son sólo poblacionales, pues se refieren actualmente a los cambios en la composición del mercado de trabajo, que -influenciado por el entorno económico- define a los afiliados activos, comprimiendo a la población asalariada y al sector formal.

Los riesgos son trasladados hacia el mercado de capitales, enfocando lo social como un compromiso con la equidad individual -búsqueda de la armonía entre la cuantía de las pensiones y los aportes de los trabajadores durante su vida laboral-, antes que como el ejercicio colectivo de la solidaridad. El destino del nuevo sistema dependerá tanto del entorno financiero internacional como de la situación económica del país, que resulta imposible de ser pronosticada a futuro, a lo cual se

suma que muchos de los problemas que afectaron a los sistemas de reparto también se trasladarán al modelo privado.

Casi todos los sistemas privados de pensiones del mundo se han visto afectados por las pasadas crisis financieras, lo que nos ha permitido apreciar no sólo su nivel de riesgo, al estar íntimamente vinculados a la volatilidad de los mercados de capitales, sino también la presión ejercida por las AFP, para procurar cambios en las reglas de juego que les permitan salvaguardar su patrimonio, antes que los fondos de sus afiliados.

Es importante recordar que, pese a que un gobierno tiene el poder necesario para llevar a cabo reformas, la viabilidad política de este tipo de acciones nunca es sencilla, pues se trata de una pieza más del ajedrez político de un país, donde el apoyo o la oposición que se reciba determinará su éxito, lo que dependerá de objetivos y requerimientos mutuos que nada tendrán que ver con los contenidos de la reforma misma, sino de sus intereses. La sustentabilidad en el tiempo estará supeditada al nivel de legitimidad que genere entre la población, en base a sus resultados, por ello, es fundamental que la mayoría conozca y comparta sus beneficios.

Romero (2007: p. 410) considera que los regímenes contributivos no sirven como vía de solución, pues la clase asalariada no es la más afectada, sino los que no tienen empleo o son informales, porque no pueden adecuarse al mecanismo de pago de las aportaciones. El sistema contributivo es excluyente, pues se aplica fundamentalmente en el ámbito urbano, dejando de lado a los trabajadores del campo, los desempleados, los informales y los independientes.

Desde su perspectiva, es necesario crear un nuevo modelo que proteja a los que más lo necesitan, de lo contrario, seguirá siendo inadecuado, fragmentario e insuficiente, pues la protección no solo es minoritaria, sino injusta, ya que el grueso de la población hace posible -con sus impuestos- que exista un seguro social al que, contradictoriamente, no podrán acceder, por no tener la condición formal de trabajadores.

Como hemos señalado anteriormente (Abanto, 2013: pp. 47-48), la elección del sistema de pensiones que en definitiva se adopte corresponderá a una decisión política; sin embargo, previo a ello será necesario que se cuente con el sustento técnico que justifique la determinación del modelo específico, lo que a su vez requiere de un debate previo en el que participen todos los actores del tema previsional -Estado, trabajadores, empleadores y pensionistas-, lo que resulta fundamental para legitimar la reforma, cuyo objetivo final debe ser tanto la mejora del nivel de las pensiones como su sostenibilidad en el tiempo. Pueden fijarse objetivos adicionales, pero todos deben estar -al final- subordinados a la obtención de dicho propósito.

Al implementarse el SPP (en 1992), así como la reciente reforma o modernización del 2024, no se tomaron en cuenta estas recomendaciones, lo cual ha generado reclamos sociales que originarán ajustes y eventualmente la derogatoria de la ley, debilitando la eficacia del sistema mismo y dejando en la desprotección a la mayoría de ciudadanos.

2. LA REFORMA PENSIONARIA DEL 2024

La dación de la Ley Nº 32123 y la reciente publicación de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, ha marcado un hito trascendental en la evolución del sistema de pensiones del país.

Esta reforma se orienta a la creación de un sistema integral, unitario y multipilar, con el objetivo de garantizar el acceso universal y progresivo a pensiones dignas.

En este punto, se desarrollarán los principios rectores, la estructura multipilar del nuevo sistema y las principales innovaciones normativas; en los siguientes capítulos, vamos a revisar las bases de los necesarios ajustes a la contingencia jubilatoria, para finalizar analizando la conveniencia de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.

El nuevo sistema previsional se edifica sobre un conjunto de principios que orientan su diseño y aplicación. Entre ellos destacan:

— Unidad: establece un sistema único que articula los diversos pilares previsionales.

— Universalidad: asegura la inclusión de toda persona, con o sin vínculo laboral.

— Solidaridad: incorpora la participación del Estado y de los afiliados para compensar desigualdades.

— Progresividad: plantea la expansión gradual de cobertura y calidad de prestaciones.

— Intangibilidad: garantiza que los fondos previsionales no puedan ser destinados a fines distintos.

— Sostenibilidad: asegura reglas de largo plazo para el financiamiento estable del sistema.

— Suficiencia: busca pensiones que permitan una vida digna.

— Transparencia y confidencialidad: aseguran información clara, accesible y protegida.

— Igualdad y no discriminación: garantiza derechos en condiciones equitativas.

— Eficiencia: promueve una gestión de fondos con el menor costo y mayor rentabilidad posible.

El sistema se estructura en cuatro pilares complementarios:

a) Pilar no contributivo: financiado con recursos públicos, dirigido a personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, así como a personas con discapacidad severa.

b) Pilar semicontributivo: integrado por el SNP y el SPP, con financiamiento mixto público-privado, y que asegura pensiones mínimas o proporcionales especiales.

c) Pilar contributivo: sostenido por los aportes de los afiliados, otorgando prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.

d) Pilar voluntario: complementario y flexible, basado en aportes voluntarios, incluyendo mecanismos innovadores como la pensión por consumo.

Algunas de las novedades claves que nos trae el sistema, son las siguientes:

2.1. Cuentas nocionales en el SNP

La ley dispone la implementación progresiva de cuentas nocionales en el SNP hasta el año 2030. Este régimen permite que cada afiliado acceda a una pensión en función de lo aportado, reemplazando las prestaciones actuales y buscando un equilibrio fiscal sostenible.

2.2. Pensión mínima garantizada y proporcional especial

El sistema garantiza una pensión mínima a quienes cumplan con los requisitos de unidades de aporte, así como una pensión proporcional especial para quienes no alcancen el umbral requerido. Se busca evitar que los afiliados queden desprotegidos tras años de contribución.

2.3. Pensión por consumo

Se crea un mecanismo innovador mediante el cual los gastos de consumo sustentados con boletas electrónicas a nombre del afiliado generan aportes previsionales adicionales. Este esquema fomenta la cultura de aportes y fortalece el ahorro previsional con recursos complementarios del tesoro público.

2.4. Régimen especial para trabajadores pesqueros

El Fondo Complementario de Jubilación para los Trabajadores Pesqueros (FCJTP) asegura un beneficio adicional para este sector, financiado por los armadores. Busca atender las particularidades de una actividad laboral caracterizada por la eventualidad y el riesgo.

2.5. Mecanismos de sostenibilidad y roles institucionales

La sostenibilidad del sistema se garantiza mediante estudios actuariales periódicos, ajustes de tasas de aporte, revisión de la edad de jubilación y mecanismos innovadores de financiamiento. Entre las entidades responsables destacan:

— ONP: administra el SNP y articula los pilares no contributivo y semicontributivo.

— Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS): regula y supervisa a las AFP y las entidades financieras que participan en la administración de fondos.

— Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): responsable de la recaudación de aportes y su fiscalización.

— Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): diseña la política previsional, aprueba reglamentos y asegura la viabilidad financiera del sistema.

Como se aprecia, la reforma y modernización del sistema previsional peruano representan un avance sustancial en la búsqueda de un modelo integral, inclusivo y sostenible. La incorporación de cuentas nocionales, la garantía de pensiones mínimas, la innovación de la pensión por consumo y la atención diferenciada a sectores vulnerables como los trabajadores pesqueros, reflejan un esfuerzo por equilibrar solidaridad y sostenibilidad. El éxito de esta reforma dependerá de la correcta implementación normativa, la capacidad institucional y el compromiso de todos los actores sociales.

3. LOS CAMBIOS PARAMÉTRICOS A LA JUBILACIÓN

Como sostiene Paitán (2020), tomando como ejes conceptuales la deslaboralización del derecho de la seguridad social y la adopción de un modelo multipilar -tema que también desarrolla Ynga (2023)-, hay ciertos aspectos y factores indispensbales al momento de evaluar una reforma provisional:

— Diagnóstico histórico y estructural. Se identifica un sistema previsional sui géneris, resultado de capas históricas en coexistencia del SNP (reparto) y SPP (capitalización), además de un incipiente componente no contributivo; problemas: baja cobertura, fragmentación, competencia disfuncional y tensiones de sostenibilidad fiscal.

— Deslaboralización y universalismo. Se propone desplazar el foco desde la protección del trabajador a la protección de la ciudadanía frente a la vejez, asegurando cobertura universal basada en ciudadanía.

— Modelo multipilar. Que combina prestaciones no contributivas con contributivas obligatorias y voluntarias, con reglas claras de elegibilidad, financiamiento y coordinación, y énfasis en sostenibilidad y equidad intergeneracional.

— Los principios de universalidad, igualdad, solidaridad, redistribución, suficiencia, comprensibilidad, unidad (eficiencia), participación, responsabilidad estatal y sostenibilidad financiera.

Desde su perspectiva, existen desafíos y riesgos para la implementación de cambios en la reforma, que guarden relación con la contigencia vejez.

En un trabajo posterior (2023: pp. 351-352), Paitán sostiene que el envejecimiento de la población, además de ser un proceso intrínseco de la "transición demográfica", constituye un fenómeno mundial que, desde la perspectiva sociodemográfica, se explica por diversos factores: el progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas, que impacta directamente en la composición por edad de la población, el descenso de la tasa de fecundidad -vinculada principalmente a los avances en el control de la reproducción-, el incremento poblacional de los años sesenta y los movimientos migratorios. A la luz de los datos cuantitativos, las evidencias empíricas en lo que va del primer decenio del siglo XXI permiten constatar las tendencias crecientes de la población de mayor edad.

Según el informe de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) titulado "Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070. Boletín de Análisis Demográfico N° 38", elaborado con base en los datos de los Censos Nacionales de 2017 y registros administrativos de nacimientos, defunciones, entradas y salidas de ciudadanos peruanos, se estima que, hacia finales del año 2021, la población del país ascendía a aproximadamente 33,035,304 habitantes.

Este análisis revela que, desde principios del siglo XXI, Perú ha experimentado y continuará experimentando un rápido envejecimiento de su población, lo que implica un deterioro físico y mental en la tercera edad, tanto en hombres como en mujeres. Como resultado, se anticipa un aumento significativo en la población de personas de 60 a 80 años, proyectándose un crecimiento que oscila entre un 12.7% y un 30.1% para el 2070. Este aumento es indicativo de un incremento exponencial en esta franja de edad.

El incremento de la población mayor tiene como consecuencia una disminución en la tasa de crecimiento de la población, que ha pasado de un 2.6% (1950-1955) a un 1.7% (2015-2020), principalmente debido a la reducción del promedio de hijos por mujer.

En cuanto a la esperanza de vida, según las Tablas de Mortalidad aplicables al SPP, se estima que la esperanza de vida al nacer es de 74.5 años para los hombres y 79.8 años para las mujeres. Esto significa que las personas mayores de 65 años que gocen de buena salud pueden esperar vivir hasta los 87.5 años si son hombres y 90.8 años si son mujeres. Se considera un aumento en la longevidad de cada cinco años.

El proceso de envejecimiento progresivo de la población, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de las tasas de natalidad, la reducción del número de jóvenes que aportan al sistema, la alta tasa de informalidad laboral, el autoempleo y la escasa creación de empleo tiene un impacto directo en la estructura demográfica y en la organización y composición de los gastos presentes y futuros de los sistemas de pensiones.

De acuerdo con el informe previamente mencionado del INEI, solo el 37.9% de la población adulta mayor está afiliada a un sistema de pensiones. A pesar de que la afiliación al SPP era apenas del 9.8%, la promulgación de las Leyes N° 30425 y N° 30478 a mediados de 2016, que autorizaron los primeros retiros de fondos de las cuentas individuales de capitalización (95.5% y 25%), ha llevado a un aumento gradual en las afiliaciones a dicho sistema.

Al examinar la proyección de la estructura demográfica desde 2010 hasta 2050, se observa un proceso de envejecimiento que se intensifica a partir de 2020. En este contexto, la población total se compone en un 24% de menores de 15 años y en un 12.7% de adultos mayores, manteniéndose de manera constante en los años venideros hasta que alcancen una proporción igual en 2040 (19.9% cada uno). Posteriormente, hacia 2050, se anticipa una fase en la que la población de adultos mayores superaría a la de los jóvenes.

Es este sentido, la población peruana, al igual que la de otros países de la región, está experimentando un proceso de envejecimiento que se considera "moderado" en la actualidad, pero que tiene la tendencia de volverse "acelerado" en comparación con otros países. Esto implica que en el presente y en el futuro cercado, se plantea un desafío que debe abordarse en el ámbito de la seguridad social, tanto en término de inclusión (ampliación de la cobertura) como en cuestiones financieras (sostenibilidad).

En la reinvención del derecho de la seguridad social, Paitán añade (2023: pp. 405-406) que se debe superar la convencionalidad impuesta por muchos gobiernos, inclusive por la propia sociedad: las personas protegidas son solo las vinculadas por el contrato de trabajo, las prestaciones (por vejez, por ejemplo) se calculan únicamente en función al salario, la financiación se logra por medio de la contribución del trabajador. Se decía que si el derecho del trabajo protegía al trabajador mientras trabajaba, la previsión Social lo protegía mientras no trabajaba.

La seguridad social abarca a toda la ciudadanía y no solo a quien trabaja de manera subordinada y asalariada para un empleador (privado o público). En la idea del informe de William Beveridge (Seguro social y servicios afines: Inglaterra, 1942), dicho mecanismo de protección social no se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos, pero todos deben quedar asegurados frente a las necesidades normales de la vida y por lo que todo el mundo necesita pensiones de vejez, por ejemplo.

De este modo, el derecho de la seguridad social deslaboralizado persigue proteger a los seres humanos de las contingencias o riesgos sociales (enfermedades, accidentes, vejez, muerte) o de los estados de necesidad que estos u otros acontecimientos generan.

4. LA AFILIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS INDEPENDIENTES

4.1. Características especiales del grupo ocupacional

Para Casali y Pena (2012: p. 24), existe consenso en caracterizar al grupo de trabajadores independientes como heterogéneo y con alta incidencia de la informalidad. En el primer caso, fundamentado en la amplia gama de actividades que involucra al grupo objeto de estudio y que fluctúa desde profesionales con altos ingresos hasta trabajadores con baja capacidad contributiva o ingresos de subsistencia (artesanos y comerciantes de mercados, campos feriales y ambulantes, entre otros). En el segundo, debido a la alta proporción de trabajadores independientes que realizan sus actividades de manera informal.

Desde una perspectiva técnica, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[2] define al trabajador independiente como "la persona que explota su propia empresa o negocio, o ejerce por su cuenta una profesión u oficio, sin tener a su cargo ningún trabajador remunerado".

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)[3] considera a los independientes como: "todos los profesionales y no profesionales que desarrollan libre e individualmente cualquier profesión, oficio, arte o ciencia, capaces de generar ingresos por la prestación de sus servicios".

La discusión respecto a la necesidad de incorporar forzosamente a dicho grupo laboral dentro del sistema previsional no es nueva, pues ya en 1999 la hoy extinta Superintendencia de AFP llevó a cabo un estudio específico de este tema[4], que fuera también analizado por la Comisión Técnica creada por la Ley N° 28991[5].

En ambas oportunidades existía consenso en cuanto a la afiliación obligatoria, pero también en reconocer que el principal obstáculo para implementar esa medida era la dimensión operativa del proyecto, pues para hacer efectiva la propuesta tendría que efectuarse, cuando menos, los siguientes ajustes legales:

— Establecer el momento en el cual se ejecutaría la afiliación, determinando si existiría alguna responsabilidad por la omisión o la demora.

— Precisar el momento en que nacería la obligación de aportar: ¿sería mensual o anual, junto con el pago del Impuesto a la Renta?

— Determinar la entidad recaudadora y su retribución: ¿se recurriría a la SUNAT[6] o se crearía una entidad especial (pública o privada)?

[2] http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0862/anexo04.pdf.
[3] http://www.guiatributaria.sunat.gob.pe/index.php/contribuyentes/rentas-del trabajo.
[4] SAFP. "Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: El caso de los trabajadores independientes", 102 páginas.
[5] Informe Final de la Comisión Técnica (2007), páginas 76-78.
[6] Desde el 30 de julio de 2000 dicha entidad estatal es la encargada de recaudar los aportes públicos de pensiones y salud, por mandato de la Ley N° 27334.

— Fijar el porcentaje de los aportes y la responsabilidad de la retención, así como el mecanismo de declaración y pago.

La afiliación obligatoria debería generar dos consecuencias positivas:

a) Incrementar la cobertura subjetiva, por una mayor cantidad de personas afiliadas a la seguridad social, que podrían gozar en el futuro de una pensión de jubilación, invalidez o sobrevivientes.

b) Aumentar la recaudación, pues en este grupo se incluye a profesionales, técnicos y personas naturales con negocios (empleadores) con altos ingresos.

Hasta antes de la dación de la Ley N° 29903, la afiliación de los independientes a un régimen pensionario era mínima: apenas un porcentaje del 11%.

La citada ley pretendió solucionar el problema al establecer la obligatoriedad de la afiliación a un régimen pensionario -sea SNP o SPP- de los trabajadores independientes nacidos a partir del 1 de agosto de 1973, que perciban ingresos mensuales totales de cuarta o de cuarta-quinta categoría iguales o mayores a una (1) Remuneración Mínima Vital (RMV), que emitan recibos de honorarios.

Cabe señalar, que si bien estamos a favor de la afiliación obligatoria, debe reconocerse la complejidad operativa que se impuso a los asegurados -como consta en los modelos de recibos de honorarios de la propia SUNAT-, como la ausencia de beneficios colaterales que incentivasen a los independientes a incorporarse a un sistema previsional.

Los reclamos sociales que se presentaron el 2013, con ocasión de entrar en vigencia dicho mandato obligaron al Estado a prorrogar la obligatoriedad del pago de los aportes -no la de afiliación- hasta el 2014 (Ley N° 30082), sin embargo, al pretender aplicar nuevamente el mandato las protestas se reactivaron, originando que el Congreso de la República apruebe la derogatoria de la norma (Ley N° 30237).

Dejamos constancia que en la Nota de Prensa N° 120, publicada el 4 de agosto de 2013 en su página web, el INEI precisó que existían unos 2'700,000 independientes menores de 41 años, de los cuales sólo el 13.3% (unos 351 mil) contaba con Registro Único de Contribuyente (RUC); por tanto, solamente a dicho grupo hubiera alcanzado la norma y su obligatoriedad.

En la medida que existen muchas personas que realizan labores productivas sin la dependencia a un empleador, puede afirmarse que el concepto "trabajador independiente" (o autónomo) nace de un dato negativo.

Para efectos del ensayo, consideraremos como trabajadores independientes susceptibles de ser sometidos a una afiliación obligatoria previsional:

— A los trabajadores por cuenta propia formales,

— A los trabajadores dependientes de empleadores formales, pero que no están en planillas (falsos independientes), y,

— A los empleadores (personas naturales) que no están en planillas

Si bien en los grupos señalados se podrían considerar (teóricamente) a quienes laboran en el comercio ambulatorio, lo más adecuado sería excluir inicialmente de esta obligatoriedad a aquellas personas que perciben ingresos irregulares, que se encuentren por debajo de la RMV. Este grupo debe ser materia de una regulación especial o evaluar su inclusión en los regímenes asistenciales de prestaciones no contributivas, como "Pensión 65".

La finalidad de esta medida es ampliar la cobertura subjetiva, pero en la medida que la fiscalización es uno de los principales problemas de su implementación, se debería iniciar este proyecto enfocándonos en los independientes que perciben un ingreso medio o superior, que pueda ser más fácil de detectar a través del circuito tributario, lo que no ocurre en el caso del trabajador ambulatorio.

El problema del bajo índice de independientes afiliados al régimen de pensiones -de forma voluntaria- no es un fenómeno que sólo se presente en el Perú.

Para Paredes e Iglesias (2004: p. 30), existen diversos factores que influyen en esta decisión de no afiliarse, los mismos que han sido agrupados en dos categorías:

a) Factores no relacionados con el modelo pensionario: Dentro de esta clasificación, se consideran circunstancias variadas como:

   — El nivel de ingreso. Quien percibe un menor ingreso prefiere la liquidez actual que una pensión futura (prioridad), mientras quienes perciben un mayor ingreso cuentan con ahorros, seguros privados o invierten en el mercado financiero o bursátil.

   — El acceso al crédito. Los ingresos excedentes se utilizan para financiar proyectos, como la adquisición de una casa.

   — La informalidad laboral.

   — El bajo nivel del salario mínimo: sólo cubre las necesidades básicas.

   — Las características del impuesto a la renta. No existen incentivos para la aportación, además, los independientes siempre declaran ingresos por debajo de lo percibido realmente.

   — La interacción con otros programas asistenciales. Si pueden acceder a una prestación dineraria por otra vía, sin tener que aportar, lo harán.

   — Las características demográficas. A mayor edad recién se desarrolla la preocupación por la jubilación: por lo general, a partir de los 50 años.

   — El nivel de educación.

b) Factores relacionados con el modelo pensionario: En esta clasificación podemos encontrar los siguientes supuestos:

   — La tasa de aportación. En el Perú, 13% y 10% de la remuneración, para el SNP y el SPP, respectivamente.

— La bajo nivel de la tasa de retorno.

— Las comisiones. En el caso de las AFP era del orden del 2%.

— Los costos de transacción. Procedimientos de afiliación y recaudación complejos, en especial para las zonas rurales.

Estos autores consideran (2004: p. 33) que la motivación para afiliarse (o la falta de esta) es la misma entre los trabajadores independientes y los dependientes, la diferencia es que estos últimos están obligados a incorporarse a un régimen previsional, de lo contrario, posiblemente tampoco estarían afiliados.

Consideramos que el trabajador independiente debe tener la obligación de cotizar para un régimen pensionario, pues la previsión social no solo constituye un derecho, sino también un deber social, ya que con ocasión de realizar una labor el individuo establece un vínculo directo de responsabilidad económica para con su núcleo familiar, que tiene incluso un reconocimiento constitucional (artículos 4 y 6 de la Carta Magna de 1993); por ello, en tanto la pensión vendría a sustituir su retribución, ésta constituiría una garantía del mantenimiento de una vida acorde con el principio de dignidad para sus derechohabientes.

Para la implementación de la afiliación obligatoria, consideramos, tomando como referente las propuestas planteadas por la Comisión Técnica del 2007, que deberían realizarse los siguientes ajustes a la propuesta de obligatoriedad de afiliación:

a) Programa de aportaciones diferenciadas: Mediante tasas de aportación escalonadas que se incrementarían o reducirían, según el caso, en función a la edad y a los ingresos.

b) Beneficios colaterales: En primer lugar, facilitando el acceso a atenciones de salud, para captar el interés de los informales. Podría establecerse uno o más planes o capas de cobertura, dependiendo del nivel de cotización, pero todos los afiliados tendrían acceso a una prestación sanitaria. Debería evaluarse también la posibilidad de deducir del monto de la declaración del Impuesto a la Renta anual el monto pagado por aportes previsionales.

c) Facilidades operativas: Medidas orientadas a mejorar el pago del aporte, parar reducir los costos de operación y transacción (declaraciones virtuales o pagos a través de celulares, en especial en las zonas rurales), utilizando un solo formulario que unifique las aportaciones pensiones y salud.

Desde nuestra perspectiva, a los independientes se les debería aplicar una tasa de aporte diferenciada, dependiendo de sus ingresos mensuales totales, que no sea modificada en el tiempo, por la cual accederían a un porcentaje del tope de la pensión mínima del SNP, dependiendo del monto de su cotización:

Ingreso total	**1 a 3 RMV**	**4 a 6 RMV**	**7 a 9 RMV**	**+ 10 RMV**
Tasa aplicable	6%	7%	8%	10%
Beneficio	50% PM	70% PM	80% PM	100% PM

En tanto los independientes perciben ingresos variables, en monto y tiempo, es razonable que la tasa de aporte sea distinta a las aplicadas a los dependientes, y, por ello, que el beneficio que reciban también sea proporcional a dicha cotización.

Para Bertranou (2007: p. 3), la baja cobertura de los trabajadores independientes en la región es producto de varios factores. Por un lado, las limitaciones estructurales en la generación de empleo asalariado de calidad; por otro, también concurren los problemas de diseño de los programas de seguridad social como las restricciones institucionales para una efectiva política pública. De esta forma, la baja cobertura es explicada por el tipo de inserción laboral y su baja capacidad contributiva; a ello se suma la falta de incentivos adecuados para la adhesión y la incapacidad del Estado para hacer cumplir la obligatoriedad de las cotizaciones.

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a la conclusión que es necesario afiliar de manera obligatoria a los trabajadores independientes -no a todos a la vez, sino de manera progresiva-, pero también nos muestra que existe una ausencia total de interés en las personas menores de 50 años por el tema pensionario, lo cual sólo podrá ser revertido con la implantación de la educación previsional desde el nivel primario hasta el superior, pues en tanto el propio individuo no sea consciente de la necesidad de ahorrar para el futuro (cuando no pueda trabajar), cotizando desde hoy tanto para salud como para pensiones, todo proyecto quedará trunco.

El compromiso de la reforma es formar conciencia en sus afiliados, en especial en los jóvenes, que el futuro de la expectativa del monto de su pensión está directamente relacionado con el capital acumulado en su cuenta individual, en cada momento de su vida laboral, por ello, resulta fundamental implementar -a nivel básico y superior- un plan nacional de cultura y educación previsional.

Esta medida es indispensable, si tenemos presente el aumento de la esperanza de vida de hombres y mujeres al pensionarse, ya que técnicamente será necesario que el afiliado cuente con un mayor fondo para lograr en el tiempo el mismo nivel de pensión.

Los independientes tendrían una mayor disposición de formalizarse y cumplir las disposiciones previsionales, siempre que obtengan condiciones especiales, más accesibles, además del reconocimiento a atenciones de salud con costos más bajos: debería evaluarse la aplicación de un producto que permita el otorgamiento de un beneficio conjunto -salud y pensiones- con el pago de un sólo aporte.

4.2. Necesidad de una afiliación obligatoria

Para Rivas (2016), con el fin de justificar por qué la afiliación y el aporte obligatorio de los trabajadores independientes es necesaria y legítima, y debería analizarse desde dos planos complementarios: (i) la economía conductual -que explica las fallas previsionales bajo decisiones puramente voluntarias- y (ii) la concepción de la seguridad social no solo como un derecho fundamental, sino también como un deber correlativo de solidaridad y de previsión individual.

En el Perú, casi diez millones de personas trabajan de manera independiente y, en su mayoría, fuera de los regímenes previsionales. El marco legal ha establecido históricamente la obligatoriedad del aporte para los trabajadores dependientes, mientras que ha mantenido la afiliación de los independientes como facultativa. La tentativa de la Ley Nº 29903 (2013) para incorporar obligatoriamente a un segmento de independientes fracasó por razones de diseño e implementación: percepción de onerosidad, ausencia de beneficios tangibles en el corto plazo, falta de gradualidad, y un fuerte sesgo de status quo ante un cambio súbito.

Para Rivas, no existiría justificación válida para un trato asimétrico entre dependientes e independientes: las contingencias (vejez, invalidez, muerte) son universales y no dependen del tipo de relación laboral. Por ello, el esquema bifurcado -obligatorio para unos, voluntario para otros- es incoherente y regresivo. La pregunta ya no es si debe existir obligatoriedad, sino cómo diseñarla para que sea tolerable, eficaz y socialmente aceptada.

De acuerdo a los artículos 10 y 11 de la Constitución de 1993, el Estado garantiza el acceso a prestaciones de salud y pensiones y supervisa su funcionamiento. En el plano dogmático, la seguridad social se fundamenta en los principios de universalidad, solidaridad, unidad, equidad y sostenibilidad. Desde esta óptica, la afiliación obligatoria de los independientes se justifica por tres razones principales:

a) No existe un 'derecho a la imprevisión'. El ordenamiento rechaza la legitimidad de quedar expuestos a la vejez o invalidez sin ahorro mínimo y luego trasladar esa carga a la familia o a la sociedad. La obligatoriedad materializa el deber jurídico de prever.

b) Solidaridad y equidad inter e intrageneracional. La obligatoriedad sostiene el financiamiento estable del sistema y distribuye costos entre generaciones y dentro de la propia cohorte, evitando que solo quienes internalizan voluntariamente el costo carguen con todo el peso previsional.

c) Coherencia sistémica. En un Derecho Pensionario dual (SNP y SPP), el aporte directo es ineludible al menos para el SPP; mantener voluntario el aporte de independientes erosiona la base financiera y consolida inequidades.

La evidencia conductual explica las bajas tasas de afiliación y aporte voluntario de independientes, como consta de las siguientes circunstancias:

— Sesgo de presente y descuento hiperbólico. La preferencia por el consumo inmediato lleva a subestimar beneficios de largo plazo (pensión), especialmente bajo ingresos variables.

— Aversión a la pérdida y status quo bias. Cambios percibidos como 'impuestos' al ingreso disponible generan resistencia, más aún si el régimen se presenta de modo abrupto y con escasa comunicación de beneficios.

— Falta de cultura de ahorro provisional y baja saliencia de beneficios. Cuando los beneficios son inciertos o diferidos, y no hay 'contraprestación' visible, predomina la renuencia a aportar. La obligatoriedad bien diseñada actúa como 'compromiso' que corrige estas fallas.

— Carga cognitiva y fricciones administrativas. Trámites, elección de régimen y cálculo de aportes complejos desincentivan la incorporación espontánea.

Desde la economía del comportamiento, la obligatoriedad no es mero paternalismo, sino un instrumento de corrección de fallas previsionales sistemáticas que el mercado y la decisión individual no corrigen por sí solos. Su legitimidad aumenta cuando se acompaña de reglas que minimicen la sensación de pérdida, eleven la saliencia de beneficios y otorguen certidumbre.

Rivas (2016: pp. 218-219) sostiene que para que la obligatoriedad sea practicable y aceptable, deberá estar centrada en cinco ejes:

1) Delimitación y segmentación por ingresos y edad. Definir el universo de obligados priorizando tramos de ingresos y edades con mayor capacidad contributiva, con fases de incorporación progresiva (evita choques y permite aprendizaje institucional).

2) Régimen especial para independientes con reglas propias. Crear un subsistema con parámetros adecuados a la irregularidad de ingresos:

   — Aporte fijo 'tolerable' para ingresos bajos y medios, complementado con cobertura indirecta (por ejemplo, mecanismos de salud vinculados).

   — Para ingresos altos, alícuotas proporcionales y esquemas que mantengan incentivos al cumplimiento.

3) Mecanismos de cálculo y recaudación compatibles con la realidad del independiente. Vincular la recaudación a flujos observables (boletas de honorarios, recibos electrónicos) y habilitar micro-aportes mensuales o por evento; introducir facilidades de regularización anual y periodos de gracia en baja estacionalidad. Reducir fricciones administrativas (inscripción 'one click', pasarelas de pago diversas).

4) Gradualidad, incentivos y visibilidad de beneficios. Aplicación escalonada por tramos, con incentivos transitorios (cofinancios focalizados, comisiones reducidas, bonos de cumplimiento) y estados de cuenta claros que muestren rendimientos/bonificaciones para elevar la saliencia del beneficio futuro.

5) Justificación constitucional y de política pública. La medida supera el test de razonabilidad y proporcionalidad: persigue un fin constitucional imperioso (protección previsional), es idónea (eleva cobertura), necesaria (el voluntarismo ha fallado) y proporcional (segmentación, gradualidad e incentivos mitigan la afectación sobre el ingreso disponible).

En esa misma línea, consideramos que la libertad no ampara la imprevisión social, si es que su costo se trasladará a terceros. La obligatoriedad, acotada y proporcional, protege la autonomía futura (evita vejez vulnerable) y reduce externalidades.

El rediseño del sistema provisional, basado en una afiliación obligatoria razonable y gradual, debe alinear aportes con capacidad de pago, visibilizar beneficios y mejorar la ecuación costo–beneficio percibida (bonos, cobertura asociada, información clara).

El mandato por sí solo es insuficiente: debe integrarse con simplicidad, incentivos y fiscalización inteligente basada en cruces tributarios y trazabilidad electrónica.

La obligación de afiliarse y aportar de los trabajadores independientes es jurídicamente legítima y socialmente necesaria. La economía conductual demuestra que el ahorro voluntario falla de manera sistemática en este colectivo; la seguridad social, entendida como derecho-deber, exige corregir esa falla para evitar costos privados y sociales inaceptables. Aplicando un diseño concreto de segmentación, gradualidad, régimen especial y recaudación compatible con ingresos irregulars, la obligatoriedad debería ser tolerable, eficaz y sostenible. Implementar estas líneas permitirá cerrar la brecha de cobertura y avanzar hacia un sistema previsional más justo y coherente.

5. EL RETIRO DE FONDOS DE LAS CUENTAS DE LAS AFPS

Desde la puesta en marcha del SPP, a mediados de 1993 (Decreto Ley N° 25897), el nuevo sistema sirvió de alternativa a los trabajadores con ingresos medios y altos, a los cuales no les convenían las reglas del SNP, que en esa época padecía una crisis financiera crónica, pese a lo cual se implementaron reformas legislativas a favor de las AFP, siendo las más resaltantes las del 2002 (Ley N° 27617), el 2007 (Ley Nº 28991) y el 2012 (Ley N° 29903).

Fue con posterioridad a los problemas derivados de la implementación de la reforma del 2012, en especial, de la frustrada obligatoriedad de afiliación a un régimen de pensiones (público o privado) de los trabajadores independientes, que -a finales del 2015- la SBS presentó una propuesta de nuevas Tablas de Mortalidad que generó observaciones tanto del sector político como de la colectividad, lo que determinó no solo la desaparición de dicho proyecto, sino que aparezcan una serie de ideas para reformar el SPP, dentro de las cuales obtuvo mayor consenso la de liberar el 95.5 % de los fondos de la cuenta individual de los afiliados de las AFP al cumplir los 65 años de edad.

Este proyecto derivó en la dación de la Ley N° 30425 (22 de abril de 2016), que en poco o nada contribuyó al desarrollo y fortalecimiento del Derecho Previsional; al contrario, ha venido debilitando la existencia misma de los regímenes pensionarios al colocar en entredicho la razonabilidad del "ahorro forzoso", en aras de defender (en la teoría) la libertad de elección del afiliados al SPP, quien debe, finalmente, decidir el destino de sus fondos, aunque ello (en la práctica) implique que no tenga acceso a una pensión de jubilación para la vejez.

En efecto, a partir de la dación de dicha norma, los asegurados con 65 o más años de edad -luego se extendió también a los supuestos de pensión anticipada: a partir de los 50 años- podrán optar, de forma excluyente, entre las siguientes posibilidades:

— Acceder a una pensión bajo alguna de las modalidades que ofrece el SPP.

— Solicitar la entrega de hasta el 95.5 % del total del fondo disponible en su CIC, en las armadas que considere necesarias. De elegir esta última opción, el afiliado no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal (por ejemplo, "Pensión 65").

La segunda opción no aplicará para los afiliados que ya se encuentran recibiendo una pensión en el SPP.

Con la llegada de la pandemia de la COVID-19, el estado peruano se vio obligado a recurrir a mecanismos para habilitar ingresos colaterales a los trabajadores y asegurados, permitiendo retiros mínimos, pero el Congreso de la República tomó dicha medida y se dictaron hasta seis leyes de retiro, entre el 2020 y el 2025, pese a que la emergencia sanitaria fue declarada extinta en el país a finales del 2022.

Precisamente contra una de dichas normas (Ley N° 31192 del 7 de mayo de 2021) el Colegio de Abogados de Lima Sur interpuso demanda de Acción de Inconstitucionalidad contra el Congreso de la República, por aprobar el retiro de hasta 4 UITs (S/ 18,400.00 soles) para todos los afiliados al SPP.

El 4 de octubre de 2022 fue publicada en la web del Tribunal Constitucional la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2021-PI/TC, que declaró infundada la demanda. El sustento principal (aparente) de dicho fallo eran los siguientes argumentos:

— El SPP no forma parte de la seguridad social.

— Los fondos de los afiliados a las AFPs, al ser privados, no estarían protegidos por la intangibilidad prevista por el artículo 12 de la Constitución.

Ambas premisas son erradas, como lo ha establecido el propio Tribunal Constitucional -sí, este mismo Tribunal- desde hace más de quince años.

Cabe recordar que desde finales de 1992 en el Perú tenemos un modelo bipartito de pensiones en el cual coexisten el sistema nacional (SNP) y el privado (SPP). El trabajador debe elegir uno de ellos, al iniciar su vida laboral como trabajador dependiente (para un empleador), pues para el independiente la afiliación en pensiones no es obligatoria, sino voluntaria.

Las normas que habilitan el retiro de aportes de las cuentas de las AFP afectan el sistema previsional e hipotecan el futuro y presente de los afiliados, contraviniendo la intangibilidad prevista por el citado artículo 12 de la Carta Magna, que prohíbe utilizar los fondos y reservas de la seguridad social (pública o privada) para otros fines que no sean el pago de las prestaciones previsionales; por tanto, están excluidos supuestos de retiros o de devolución de aportes, como declaró el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.

Los retiros, contrariamente a lo que piensa la mayoría, no beneficia a los afiliados del SPP, por el contrario, los deja desprotegidos, pues la cuenta de AFP no solo sirve para la vejez (pensión de jubilación). En efecto, si en este momento un trabajador sufre un accidente o padece una enfermedad incapacitante o fallece, así tenga 20, 30 o 40 años -lejos aún de los 65 años-, podría tener acceso a una pensión de invalidez (para el) o una de sobrevivientes (para sus deudos: viudez, orfandad o ascendientes).

Las pensiones de invalidez y de sobrevivientes se financian tanto por el aporte que se encuentra en la Cuenta Individual de cada afiliado del SPP, como por la protección que brinda (complementariamente) la Póliza Previsional unida a dicha cuenta. Si en el fondo no tenemos dinero ni reservas ¿cómo obtendrá el asegurado dichas pensiones?

La sostenibilidad financiera del sistema previsional no es un tema o requisito menor, sino uno de los principios constitucionales de la seguridad social en pensiones, de acuerdo a lo reconocido por el Tribunal Constitucional, como consta en el fundamento 50 de la sentencia del Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

Adicionalmente, estas leyes de retiro también atentan contra el contenido esencial del derecho a pensión, reconocido en el fundamento 107 de la citada sentencia, pues al afectar los fondos de la Cuenta Individual de los afiliados a las AFP, limitan y eliminan -en algunos casos, cuando la cuenta queda en cero- el acceso a dicha prestación.

No puede existir una habilitación excepcional de retiro que pretenda contravenir la intangibilidad previsional sin que se presente expresamente una contingencia o estado de necesidad tangible, cierto e indubitable que lo justifique, sea una enfermedad, accidente o, incluso, el desempleo, como exigió la Ley N° 31068.

Volviendo sobre la sentencia cuestionada, se equivoca el Tribunal -contraviniéndose a sí mismo- cuando sostiene que el SPP no forma parte de la seguridad social, pues ello ya fue analizado hace más de quince años, como veremos en los puntos siguientes.

En efecto, el SPP es un mecanismo de aseguramiento o administración privada de fondos de pensiones que ha sido creado por el Estado, que se encarga a su vez, tanto de la regulación como de la fiscalización del mismo; por tanto, sí forma parte del sistema de seguridad social y tiene un carácter público implícito e inherente del cual no se le puede desligar. En puridad, es una moderna manifestación de la seguridad social, aunque sujeto a criterios y reglas distintas de los modelos clásicos o tradicionales, que ciertamente no lo sustrae de su protección.

En cuanto al hecho de sostener que los fondos de los afiliados a las AFPs (al ser privados) no están protegidos por la intangibilidad prevista por el artículo 12 de la Constitución, también yerra el Tribunal, contradiciéndose una vez más a sí mismo, pues hace casi 10 años -en el 2013- sostuvo en los fundamentos 81, 84 y 91 del fallo del Expediente N° 00013-2012-PI/TC, en el cual revisó los sustentos de la reforma de la Ley N° 29903, concluyendo lo siguiente:

> La intangibilidad de los fondos pensionarios
> 81. Según el artículo 12 de la Constitución, "Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles (…)". De la lectura del diario de los debates del Congreso Constituyente Democrático, cabe advertir dos temas relevantes. El primero es el hincapié efectuado por los constituyentes en torno a la necesidad de que no se repitan experiencias gubernamentales anteriores en las que se dispuso indebidamente de estos fondos para fines distintos al pago de pensiones, tal como sucedió en los gobiernos de los años ochenta, donde dichos fondos fueron destinados a la construcción de carreteras, de infraestructura, entre otras materias. El segundo es la precisión en tanto que dicha intangibilidad no implica que los fondos "(…) deban estar metidos en una caja fuerte (…)", es decir que, "(…) son intangibles en la medida en que no pueden ser utilizados para fines distintos para los cuales la ley los ha creado" (Intervención del constituyente Ricardo Marcenaro Frers en el pleno del CCD, de 1993). (…)
> 84. Entenderla como garantía institucional, por tanto, posibilita que la intangibilidad de fondos previsionales tenga como objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto y en cuanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago. La pregunta que cabe responder de forma genérica es si dentro del artículo 12 de la Constitución puede admitirse la retribución a la AFP como pago por la administración de los fondos. A juicio de este Colegiado, la respuesta no puede ser otra que positiva, en vista de que una correcta administración de los fondos previsionales redunda de manera directa en el otorgamiento de una pensión digna cuando el afiliado concluya su vida laboral, tal como lo exige el artículo 11 de la Constitución y la STC 0050-2004-AI/TC y otros. (…)
> 91. Lo que sí ha establecido este Tribunal es que la pensión es parte del patrimonio de la persona, pero no es una forma de propiedad (STC 0050-2004-AI/TC y otros). Ahora bien, se ha establecido normativamente que existe "(…) la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización (…)" (artículo 45 del Decreto Supremo 054-97-EF). El fondo manejado por las AFP definitivamente es parte del patrimonio del afiliado, pero no goza de los atributos de la propiedad como derecho, sino por el contrario es salvaguardado por el derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución), y por lo tanto, su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12 de la Constitución).

Como se aprecia de lo expuesto en los puntos precedentes y más allá que se pretenda justificar la decisión en la excepcionalidad derivada del periodo de pandemia por la COVID-19, lo cierto es

que el Tribunal Constitucional ha retrocedido 15 años, variando una postura correcta y adecuada a los principios de la seguridad social moderna, que se incardina en una tutela objetiva de los fondos previsionales, públicos y privados, que confiamos pueda ser aclarada o revertida en un futuro pronunciamiento, en el cual se analice y tenga en cuenta las reglas antes mencionadas.

6. CONCLUSIONES

1) La modernización del sistema de pensiones peruano, a través de la Ley N° 32123, representa un hito normativo que busca superar la fragmentación histórica entre el SNP y el SPP. Al instaurar un esquema multipilar con principios de unidad, solidaridad y sostenibilidad, se pretende garantizar cobertura universal y pensiones dignas, aunque su éxito dependerá de la capacidad de implementación y la legitimidad social alcanzada.

2) La introducción de innovaciones como las cuentas nocionales en el SNP, la pensión mínima garantizada y la pensión por consumo constituye un avance significativo en la construcción de un modelo más inclusivo. Estas medidas buscan corregir fallas estructurales, ampliar la cobertura y fortalecer la cultura previsional, reduciendo las brechas de protección social que afectan a la población vulnerable.

3) El proceso de reforma se enfrenta a desafíos demográficos y económicos de gran magnitud, como el envejecimiento poblacional, la alta informalidad laboral y la insuficiente tasa de afiliación. Estos factores condicionan la sostenibilidad del sistema, lo que exige ajustes paramétricos continuos, estudios actuariales rigurosos y políticas públicas que aseguren equilibrio financiero y equidad intergeneracional.

4) La obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes se justifica jurídicamente y responde a criterios de equidad y solidaridad. Desde la perspectiva de la economía del comportamiento, esta medida corrige fallas previsionales que el voluntarismo no ha resuelto, siempre que se diseñe con segmentación, gradualidad y mecanismos adecuados a la realidad de ingresos de este colectivo.

5) La habilitación indiscriminada de retiros de los fondos de las AFP no solo desnaturaliza el sentido del ahorro previsional, sino que compromete gravemente la función protectora del sistema frente a los riesgos de invalidez, muerte y vejez. Bajo una aparente defensa de la libertad individual, se traslada al afiliado una decisión que, en los hechos, lo expone a escenarios de desprotección absoluta. Al vaciar o debilitar las cuentas individuales, se afecta la sostenibilidad financiera del SPP y se neutraliza la cobertura de pensiones vitales que operan incluso antes de la jubilación. Ello contradice la intangibilidad constitucional de los fondos previsionales y vacía de contenido esencial el derecho a la pensión. En lugar de fortalecer la seguridad social, estas medidas erosionan su razón de ser y trasladan al futuro -y al propio Estado- el costo social de la desprotección actual.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abanto, C.: *Manual del Sistema Privado de Pensiones*. Lima, Gaceta Jurídica, 2013

Barr, N.: *Reforming pensions: myths, truths and policy choices*. Washington, FMI, 2000

Barr, N.: *Sistemas de contribución definida nocional: consideraciones básicas*. En: VV.AA. Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto. Bogotá, CEPAL, 2008

Bernedo, J.: *El derecho humano a la seguridad social y la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina. Ganancia para algunos y desprotección para todos*. Lima, CEDAL, 2000

Bertranou, F.: *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, OIT, 2007

Casali, P. y Hernán, P.: *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*. Lima, OIT, 2012

Durand, F., Cárdenas, J. y Salcedo, E.: *La crisis de las AFP: poder y malertas previsional*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2012

Gonzáles, C. y Paitán, J.: *El derecho a la seguridad social*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017

Herrera, R.: *El principio de solidaridad en el sistema de pensiones peruano*. Lima, Palestra Editores, 2023

Mesa-Lago, C.: *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000

Neves, J.: *Pensiones: reforma y jurisprudencia*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2009

Paitán, J.: *La reforma de las pensiones de jubilación en el Perú: un nuevo modelo de protección social por armar*. Lima, PUCP, Tesis de Magíster, 2020

Paitán, J.: *¿Estamos protegidos en la vejez? Jubilación, deslaboralización y un modelo para armar*. Lima, Palestra Editores, 2023

Paredes, R. e Iglesias, A.: *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el Sistema de AFP*. Santiago de Chile, s/d, 2004

Rivas, G.: *La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: Una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano*. Lima, PUCP, Tesis de Abogado, 2016

Romero, F.: *La financiación de la seguridad social*. En: VV.AA. Actas del VII Congreso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Lima, Editorial San Marcos, 2007

Ynga, F.: *Hacia un sistema multipilar de pensiones: apuntes para una necesaria reforma*. Lima, Palestra Editores, 2023

Recensión

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 321-323

LA GARANTÍA SOCIAL DE LAS PERSONAS MAYORES. DERECHO SOCIAL DE CIUDADANÍA A UN ENVEJECIMIENTO ACTIVO, PARTICIPATIVO Y SALUDABLE, por Salvador Perán Quesada, Editorial Bomarzo, 2026, páginas: 238.

Comentado por:
Sheila López Vico
https://orcid.org/0000-0002-2608-3436

En esta ocasión tenemos el placer de recensionar como novedad bibliográfica la obra titulada "La garantía social de las personas mayores. Derecho social de ciudadanía a un envejecimiento activo, participativo y saludable". La misma ha sido realizada por Salvador Perán Quesada, profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Málaga y ha sido editada por la prestigiosa editorial Bomarzo, editorial de referencia en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y que, como siempre, ha realizado su mejor esfuerzo para que esta monografía vea la luz en las mejores condiciones.

No cabe duda de que nos encontramos ante un proceso de transformación significativo del mercado de trabajo, tanto por la expansión que tendencias disruptivas y sin precedentes como la digitalización, la inteligencia artificial o la robotización están teniendo en la organización de la actividad productiva, como también por los propios cambios sociales a los que estamos asistiendo. Así, centrándonos en este último aspecto, se viene señalando desde hace tiempo el fuerte impacto que tanto en el mercado laboral como en nuestro sistema de seguridad social va a tener el progresivo envejecimiento de la población, y es que no solo se va a producir un alto número de bajas como consecuencia de la jubilación de la generación *baby boom*, sino que a ello cabe sumar además la acusada disminución de la tasa de natalidad que como sabemos se ha venido dando en nuestro país. Bien es cierto que, gracias a los avances sociales y médicos experimentados en los últimos años, a este proceso de envejecimiento de la población cabe sumar también un aumento significativo de la esperanza de vida, y es que ahora no solo vivimos más años, sino que también lo hacemos con mejor salud. Ello hace que hayamos asistido a intensos debates, tanto a nivel nacional como internacional sobre el envejecimiento activo de la población, al ser este un problema que afecta no solo a nuestro país, sino a todos los de nuestro entorno. Pues bien, precisamente sobre esta compleja cuestión versa la presente monografía, al centrarse la misma en analizar la ordenación jurídica de la garantía social en favor de este colectivo de personas, tanto desde un punto de vista laboral como desde el de la Seguridad Social.

En cuanto a su contenido, la misma se estructura en diez capítulos diferenciados pero íntimamente vinculados entre sí y a modo de cierre un epílogo en el que el autor recoge valiosos planteamientos. Veámoslo:

— Capítulo I: "El derecho social de ciudadanía a un envejecimiento activo, participativo y saludable".

— Capítulo II: "La heterogeneidad de las normas internacionales que prohíben la discriminación por razón de edad en el trabajo".

— Capítulo III: "La edad como factor de discriminación en el empleo y la colocación en España".

— Capítulo IV: "El derecho social al empleo de los trabajadores mayores".

— Capítulo V: "Políticas de empleo y negociación colectiva".

— Capítulo VI: "Políticas de empleo en la negociación colectiva: la jubilación forzosa o el reverso de las políticas de empleo de los trabajadores mayores".

— Capítulo VII: "La protección por desempleo en función de la edad. Sus diferentes variables".

— Capítulo VIII: "Los derechos de las personas mayores en el ámbito de la Seguridad Social".

— Capítulo IX: "Edad y jubilación. Las diferentes fórmulas de prorrogar el trabajo activo".

— Capítulo X: "El contenido socio-económico del derecho a la protección adecuada y suficiente de las personas mayores en el marco de la Seguridad Social".

Entrando a analizar en mayor detalle el contenido de cada uno de dichos capítulos, parte el autor por medio del primer capítulo sentando las bases del estudio, analizando para ello el derecho de toda la ciudadanía a un envejecimiento digno y cómo este incide en toda la configuración legal existente en nuestro país, tanto desde un punto de vista puramente laboral, como también de nuestro sistema de Seguridad Social. Ello implica, como verá el lector, atender no solo a los mandatos legales sobre los que se asienta este derecho, sino también a los distintos instrumentos públicos e instituciones que han tenido que crearse con dicho fin. Tras dicho análisis general, se entra a analizar sucintamente una cuestión que en los últimos años ha venido presentando un merecido protagonismo y en la que se han producido importantes reformas legales en nuestro país. Así, entra el autor por medio de su segundo capítulo a analizar la prohibición de discriminación por razón de edad en el trabajo, primero en el plano internacional y, posteriormente en el capítulo tres, en el marco español. Tras ello, se entra en los capítulos sucesivos a analizar aquellos puntos en los que mayor impacto puede tener el replanteamiento legal ocasionado como consecuencia de la necesaria protección de las personas de mayor edad, a saber, política de empleo, negociación colectiva, prestaciones en materia de seguridad social, como es por ejemplo la jubilación, etc. Además, no podemos omitir que en dicho análisis no se limita el autor a realizar una mera recopilación de las normas de carácter legal emanadas tanto en nuestro país como en el plano internacional o europeo, sino que va más allá atendiendo, como no podía ser de otra forma también a la realidad práctica, incorporando estadísticas sobre la situación de este colectivo en el mercado de trabajo, el papel que la jurisprudencia ha ocupado en esta materia o el tratamiento dado por la negociación colectiva. Por último, concluye el prof. Perán Quesada esta magnífica obra recogiendo por medio de su epílogo una serie de planteamientos conclusivos en los que deja ver cuáles son los principales retos a los que nos enfrentamos y posibles soluciones a los mismos.

De las breves pinceladas que por medio de esta reseña se han realizado puede afirmarse que nos encontramos ante una monografía de indudable actualidad jurídica, al entrar a analizar la misma

una problemática que no hará sino que agravarse en los próximos años si no se acomete un adecuado tratamiento legal de carácter interdisciplinar.

Del mismo modo, la rigurosidad y profesionalidad del autor se encuentran presentes en todo el estudio, recogiendo en esta monografía de manera clara y resumida los principales retos a los que nos enfrentamos para garantizar un auténtico envejecimiento activo y no por ello sacrificando la exhaustividad que lo caracteriza.

Por todo ello, no puede concluirse el presente análisis sin recomendar la lectura atenta de esta monografía a todo aquel operador jurídico, al ser probablemente esta la obra más actual en esta materia, convirtiéndola así en una monografía de indudable referencia doctrinal.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

INFORMACIÓN GENERAL

Título: *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*
Abreviatura: REVSEGSOC
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2386-7191
ISSNe: 2387-0370
Inicio de Publicación: 2014
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN

1. ENVÍO DE ORIGINALES

Formato: Microsoft Word o Libreoffice.

Forma de envío: Por correo electrónico a la dirección revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en la propia página web de la revista http://revista.laborum.es. Es aconsejable que el autor/a o autores/as cursen su alta en la revista. Para ello únicamente tiene que entrar en la siguiente dirección de internet: revista.laborum.es y en el margen derecho superior se encuentran las ventanas para darse de alta (seguir las indicaciones). Solamente tiene que hacerlo una vez y a partir de ese momento ya podrá enviarnos sus colaboraciones y seguir su curso (registro, remisión a evaluadores/as, aceptación, fecha de su publicación, etc.).

El archivo debe identificarse con los apellidos del autor/a del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar. Dicha identificación del documento se anonimizará con posterioridad al fin de que su sistema de revisión por pares sea de doble ciego.

Secciones abiertas a la publicación

- ED (Estudios Doctrinales);
- EDJ (Estudios de Doctrina Judicial);
- EDC (Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas);
- ES (Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social);
- REC (Recensiones)

Por ejemplo: ORTIZ CASTILLO-ED

2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

Primer archivo: Documento con la identificación del autor/a o autores/as. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: – Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

Segundo archivo: Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno

de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/1doycda

Tercer archivo: El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores/as dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.

Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (*abstract*).

Sumario , donde se incluirán los apartados del trabajo.. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

Extensión del trabajo

La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:

Estudios Doctrinales, Derecho Comparado Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias Conexas y Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).

Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).

Recensiones: máximo 3 páginas.

FORMATO DEL DOCUMENTO

Márgenes:

Superior:	2,50 cm	Izquierda:	3,00 cm	Encabezado:	1,25 cm
Inferior.	2,50 cm	Derecha:	3,00 cm	Pie de página:	1,25 cm

Fuente: Time New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

Tamaño: Texto normal 12; Notas al Pie 10

Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

Referencias bibliográficas

Los apellidos de los autores/as citados/as han de ir solo en mayúscula la primera letra y versales. Los nombres solo se identifican con las iniciales en mayúscula.

Ejemplos:

-Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores/as:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI*, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145-173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

3. PROCESO EDITORIAL

Recepción de artículos: Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores/as para tener acceso a la sección de enviar artículos.

Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

Remisión de originales al Consejo de Redacción: La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores/as externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores/as de la revista (*vid.* https://revista.laborum.es/equipoeditorial o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial, las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social; y de Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social), así como Clásicos de la Seguridad Social se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

Los números extraordinarios también están excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego

Sistema de revisión por pares: El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores/as externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores/as se hace público en el punto 4, dedicado a los criterios de política editorial. En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores/as, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores/as a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores/as recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

Proceso editorial: Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

Plazos de publicación: El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

Ejemplar para el autor: La editorial hará llegar a autor o autores/as una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

Criterios de política editorial. Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

a) Originalidad.
b) Actualidad y novedad.
c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.
d) Significación para el avance del conocimiento científico.
e) Calidad metodológica contrastada.
f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

Responsabilidades éticas. La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores/as son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un

uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A

La Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación al público.

Por ello, los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, con el debido reconocimiento y sin que pueda hacer un uso comercial del trabajo ni mezclar, transformar o crear a partir del material publicado. La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Los derechos morales sobre la obra pertenecerán a sus autores/as y los derechos patrimoniales serán cedidos a la Editorial Laborum que, como se ha comentado, publicará los trabajos bajo una licencia creative commons BY-NC-ND 4.0. No obstante, los autores/as pueden publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A

Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación o la versión editorial publicada en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto, teniendo en cuenta los plazos y los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada. El depósito, salvo otra indicación por la entidad financiadora, deberá producirse con una **licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional** (CC BY-NC-ND 4.0).

CÓDIGO ÉTICO PARA LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM

«Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum» se adhiere a las recomendaciones de ELSEVIER y a las normas éticas de COPE: Commitée on Publication Ethics: http://publicationethics.org/resources/code-conduct

A continuación, se detallan de manera específica los compromisos adquiridos por todo el Equipo Editorial para asegurar una actuación responsable tanto de autores/as, revisores, como de editores/as.

Compromisos para los autores/as

- Originalidad en los trabajos: Los autores/as de manuscritos enviados a la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» han de ser originales. Los manuscritos no han de contener copias o reproducciones a trabajos de otros autores/as o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los mismos autores/as. Además, se confirmará veracidad de los datos mediante la firma de un documento de "declaración de originalidad" que habrá de enviarse a la editorial.
- Publicaciones múltiples o repetitivas: El autor no debe publicar un mismo artículo o con resultados similares en más de una revista científica. La propuesta simultánea de la misma contribución a múltiples revistas científicas es considerada éticamente incorrecta y reprobable.
- Listado de fuentes: Al final de cada trabajo el autor deberá incorporar una relación bibliográfica completa, en la que se recojan todas las fuentes y artículos manejados.
- Autoría: En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores/as garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores/as conforme a su categoría y/o nivel de responsabilidad e implicación.
- Conflicto de intereses y divulgación: Todos los autores/as están obligados a declarar explícitamente que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o en las interpretaciones propuestas. Los autores/as también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.
- Errores o erratas en los artículos publicados: Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá comunicarlo a los editores/as de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.
- Responsabilidad: todos los autores/as aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores/as se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

Compromisos para los revisores

- Contribución a la decisión editorial: La revisión por pares y a ciegas le permite a la editorial Laborum tomar decisiones sobre los artículos propuestos y, de igual modo, le permite al autor mejorar en la contribución enviada para su publicación. Los revisores asumen el compromiso de realizar una revisión crítica, honesta y constructiva tanto de la calidad científica, como de la calidad literaria del escrito.
- Tiempos de revisión: La coordinación marcará los tiempos de revisión. El revisor que no pueda terminar la evaluación en el tiempo programado habrá de notificarlo de inmediato a la

coordinadora. Los revisores se comprometen a evaluar los trabajos en el tiempo menor posible para respetar los plazos de entrega.

- Confidencialidad: Cada manuscrito asignado debe ser considerado como confidencial. Por lo tanto, estos textos no se deben discutir con otras personas sin el consentimiento expreso del director, el subdirector y la coordinadora.
- Objetividad: La revisión por pares se realizará de manera objetiva. No se considera adecuado ningún juicio personal sobre los autores/as de las contribuciones. Los revisores están obligados a dar razones suficientes para sus valoraciones. Los revisores entregarán un informe crítico completo con referencias adecuadas según protocolo de revisiones de la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» y las normativas públicas para los revisores; especialmente si se propone que el trabajo sea rechazado. Están obligados a advertir a los editores/as si partes sustanciales del trabajo ya han sido publicadas o están bajo revisión para otra publicación.
- Visualización de texto: Los revisores se comprometen a indicar con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales posiblemente olvidadas por el autor. El revisor también debe informar a los editores/as de cualquier similitud o solapamientos del manuscrito con otros trabajos publicados.
- Conflicto de intereses y divulgación: Información confidencial o información obtenida durante el proceso de revisión por pares debe considerarse confidencial y no puede utilizarse para propósitos personales Los revisores solo revisan un manuscrito cuando no exista conflictos de interés.

Compromisos de los editores/as

- Decisión de publicación: los editores/as garantizarán la selección de los revisores más cualificados y especialistas científicamente para emitir una apreciación crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles. La revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» opta por seleccionar 2 revisores por cada trabajo de forma que se garantice una mayor objetividad en el proceso de revisión.
- Honestidad: los editores/as evalúan los artículos enviados para su publicación sólo sobre la base del mérito y la calidad científica de los contenidos.
- Confidencialidad: todo el equipo editorial se compromete a no divulgar la información relativa a los artículos enviados para su publicación a otras personas que no sean autores/as, revisores y editores/as. Los editores/as y el Comité Editorial se comprometen a la confidencialidad de los manuscritos, sus autores/as y revisores, de forma que el anonimato preserve la integridad intelectual de todo el proceso.
- Conflicto de intereses y divulgación: los editores/as se comprometen a no utilizar en sus investigaciones contenidos de los artículos enviados para su publicación sin el consentimiento por escrito del autor.
- Respeto de los tiempos: los editores/as son responsables máximos del cumplimiento de los límites de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados, para asegurar una rápida difusión de sus resultados. Los trabajos no permanecerán aceptados, sin publicarse y en listas de espera infinitas, más allá del tiempo justo para su edición en los siguientes números de la revista.

RED EUROPEA DE REVISTAS DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Red Europea de RDSS)

Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum (ISSN: 2386-7191)
Editorial Laborum, España. Director, Prof. Jose Luis Monereo Pérez.
http://laborum.es/revsegsoc/

EJSS European Journal of Social Security (ISSN: 1388-2627)
Editorial Intersentia, Países Bajos. Editores, Profs. Frans Pennings, Universidad de Utrecht, y Michael Adler, Universidad de Edimburgo
http://www.ejss.eu/

JSSL Journal of Social Security Law (ISSN: 1354-7747)
Publisher Sweet and Maxwell, Reino Unido Editor, Prof. Neville Harris, Universidad de Manchester
http://www.sweetandmaxwell.co.uk/

ERIPS e-Revista Internacional de la Proteccion Social (ISSN: 2445-3269)
Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Directora, Prof. Cristina Sánchez-Rodas
http://institucional.us.es/revistapsocial/

RDSS Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN: 1720-562X)
Editorial il Mulino, Italia. Director responsable, Prof. Maurizio Cinelli, Universidad de Macerata
http://www.mulino.it/riviste/issn/1720-562X

REVISTA EN ACUERDO DE COLABORACIÓN CON:
Revista Derecho del Trabajo. Revista especializada en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (ISSN: 2301-1009)
Director Responsable, Mario Garmendia Arigón, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de la República/Montevideo-Uruguay y Universidad CLAEH/Punta del Este-Uruguay)
https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice_display&id=81710

REVISTA INCLUIDA EN LA CLASIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LAS SIGUIENTES BASES DE DATOS Y ORGANISMOS:

Orientación y enfoque metodológico

Su título refleja la reivindicación del amplio espacio propio e identificable de lo que es la Seguridad Social, frente a esas tendencias de emergentes de encuadrarla dentro de un sistema general de protección social pública.

Es una revista teórico-práctica que reivindica un conocimiento pleno del "Derecho vivo" tal y como se verifica en la experiencia jurídica y en la praxis judicial. Por ello al tiempo de prestar atención a las normas vigentes y a las técnicas legislativas y de protección del Derecho, se contextualiza dentro del marco político, socio-económico y ético en el que se insertan.

Los contenidos incluyen:

- Editorial
- Estudios Doctrinales
- Estudios de Doctrina Judicial
- Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
- Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
- Crónica Administrativa en materia de Seguridad Social
- Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
- Clásicos de la Seguridad Social

Destinatarios

Los destinatarios de esta Revista son todas las personas, instituciones y organismos -públicos y privados- en el campo de la Seguridad Social sin excepción, como Abogados, Graduados Sociales, Profesorado Universitario y en general todo el personal del ámbito académico científico, Responsables de dirección de personal o de "recursos humanos", asesores sindicales o empresariales, trabajadores sociales, directores y empleados públicos, y sus respectivas asociaciones u organizaciones profesionales, entre otros.

La presente revista, dedicada específicamente al Derecho de la Seguridad Social, consta de:

— Editorial
— Estudios Doctrinales
— Estudios de Doctrina Judicial
— Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
— Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
— Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
— Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
— Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
— Clásicos de la Seguridad Social

Consta de 4 números anuales de periodicidad trimestral.
Se edita en papel y digital, y la inscripción a cualquiera de ambas versiones puede realizarse por los medios que figuran al inicio de la revista.

Laborum
EDICIONES