



FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

TRABAJO FIN DE GRADO

TÍTULO:

AUTOR:

TUTOR/A:

FECHA*:

Vº B. del tutor/a**	Sello de la Secretaría del Centro
Fdo.	

* Fecha de presentación.

** Observaciones del tutor/a

EL PRESENTE FORMULARIO DEBE SER CUMPLIMENTADO SIN REALIZARSE CAMBIOS DE ORDEN NI DE FORMATO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ESPAÑA A LO LARGO DEL SIGLO XX	4
Antecedentes del siglo XIX	4
El inicio de la era de los seguros sociales	7
Los seguros sociales durante la dictadura de Franco	12
La Seguridad Social en el Estado del Bienestar	17
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN HASTA LA ACTUALIDAD	23
El origen del Retiro Obrero Obligatorio y su funcionamiento	23
El seguro de vejez durante el franquismo	25
La pensión de jubilación y el Estado de Bienestar	28
EL SISTEMA ACTUAL DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN ESPAÑA Y LOS RETOS FUTUROS	35
Características del actual sistema de pensiones de jubilación	35
El funcionamiento actual del sistema de pensiones de jubilación y su inviabilidad futura	38
Reformas para la viabilidad del sistema	42
CONCLUSIÓN	49
BIBLIOGRAFÍA	51
HEMEROGRAFÍA	57
LEGISLACIÓN	58

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo de fin de grado es proporcionar toda la información necesaria para comprender el actual sistema de pensiones de jubilación en España y la compleja situación en la que se encuentra de cara al futuro. Sin embargo, considero que antes de abordar el sistema actual, con el fin de facilitar su comprensión, es fundamental explicar los antecedentes, tanto del sistema de pensiones de jubilación como del sistema de la Seguridad Social, ya que este último está muy relacionado con la evolución del primero.

Por tanto, en el primer capítulo trataré el origen y la evolución del sistema de la Seguridad Social a lo largo del siglo XX hasta la actualidad. En una primera parte explicaré cómo el movimiento obrero, ante el desinterés que el Estado mostraba por su situación económica, se organizó para exigir medidas que cubrieran los riesgos que podían conllevar la imposibilidad de trabajar. Como consecuencia, y por influencia internacional, se creó el primer seguro social, y esto dio pie a que se crearan los primeros elementos del sistema de la Seguridad Social, en un principio primitivos. También explicaré cómo influyeron los diferentes tipos de gobierno en el funcionamiento de estos seguros, en especial el gran avance durante la Segunda República y el retraso que supuso en esta materia el primer franquismo. Para terminar el capítulo explicaré cómo nació el actual sistema de la Seguridad Social con la llegada de la democracia y las reformas que a las que se le ha sometido hasta nuestros días.

En el segundo capítulo, después de exponer la evolución del conjunto de seguros que forman la Seguridad Social, paso a centrarme en uno de estos, el seguro de jubilación. Aquí hablaré sobre las modificaciones que ha sufrido este seguro a lo largo de este tiempo en función de la fuerza del movimiento obrero y de la ideología que gobernara el país en cada momento, centrándome especialmente en las últimas décadas del siglo XX, cuyas reformas trataban de encontrar el equilibrio entre un sistema de pensiones sostenible y unas pensiones suficientes.

Finalmente, en el tercer y último capítulo, una vez explicado el origen del sistema de pensiones de jubilación, pasaré a explicar las características y el funcionamiento de nuestro sistema actual, y cómo la recesiones económicas de 2008 y la provocada por la Covid-19, las variables demográficas y el mercado laboral han afectado a este último. Para concluir, explicaré las claves en las que se está basando la

nueva reforma del sistema de pensiones de jubilación y el impacto que estas nuevas medidas pueden suponer para la futura e incierta sostenibilidad de este.

2. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ESPAÑA A LO LARGO DEL SIGLO XX

2.1. Antecedentes del siglo XIX

El siglo XIX en España está marcado por una política liberal que tuvo consecuencias tanto en la beneficencia como en la previsión social.¹ Con el objetivo de mantener el orden público y luchar contra el pauperismo, la beneficencia trataba de prevenir epidemias y revueltas sociales, disponiendo hospitales, hospicios, casas de expósitos y otros establecimientos al cuidado de los más necesitados (Comín Comín, 2010: 23).² Durante este periodo la beneficencia experimentó diversos cambios respecto al Antiguo Régimen. En primer lugar se produjo un proceso de desprivatización de la beneficencia mediante diversas legislaciones que cedieron las competencias en materia de beneficencia a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales (Espuelas Barroso, 2013: 16).

Durante este siglo también se produjo un cambio en la estructura de la beneficencia. De un lado, se desarrollaron los hospicios, que eran instituciones que ofrecían asistencia a colectivos específicos, como casas de maternidad, asilos de ancianos, asilos de inválidos... con “el objetivo de controlar la mendicidad, evitar los problemas de orden público y, en la medida de lo posible, obligar a los pobres a trabajar” (Espuelas Barroso, 2013: 16). Por otro lado, se redactaron numerosas legislaciones para extender a todo el territorio nacional la asistencia domiciliaria a los pobres (Espuelas Barroso, 2013: 15).

No obstante, a pesar de este desarrollo de la beneficencia, los recursos destinados a esta en los presupuestos eran mínimos, debido a la despreocupación que mostraban los políticos liberales por la asistencia social (Espuelas Barroso, 2013: 16).³ Como consecuencia, a partir de 1874, con el inicio de la Restauración, se trató de

¹ La beneficencia es la ayuda social o económica desinteresada que se presta a las personas que carecen de recursos (Oxford Languages); mientras que la previsión social hace referencia a todos aquellos sistemas, ya sean públicos o privados, que tengan como finalidad crear un fondo de previsión destinado a la cobertura de las necesidades del individuo en determinadas circunstancias (Guías jurídicas).

² A lo largo de todo el siglo XIX fueron muy frecuentes las protestas sociales debido a las sucesivas crisis de subsistencia del periodo (Forcadell Álvarez, 1989: 452).

³ Durante el periodo liberal se produjo una gran reducción del gasto público en beneficencia (Comín Comín, 1996, citado en Espuelas Barroso, 2013: 15).

favorecer a la beneficencia privada (principalmente eclesiástica) a través de diversas legislaciones con el objetivo de complementar a “una beneficencia pública claramente insuficiente” (Espuelas Barroso, 2013: 16).

La pobreza no era algo que preocupara a los liberales, por ello sus políticas no tenían como objetivo combatirla, ya que sostenían que la mejor solución para esto era el trabajo y el ahorro (Espuelas Barroso, 2013: 13). De hecho, el periodo liberal se caracterizó por una represión a la mendicidad y la vagancia a través de diversos textos legislativos, entre ellos la Constitución de Cádiz de 1812 (Espuelas Barroso, 2013: 13).⁴ También se dedicaron a promover el uso de cajas de ahorro y montes de piedad, que fueron declaradas instituciones benéficas al final de la primera mitad del siglo.⁵

Otra medida que tomó el Estado fue permitir la constitución de las Sociedades de Socorros Mutuos a través de la Real Orden de 28 de febrero de 1839, a pesar de que esta iba en contra del pensamiento liberal de la época, ya que sostenían que dar coberturas sociales a los trabajadores podría constituir un desincentivo para el trabajo (Marín, 2015: 66).⁶

Sin embargo, las cajas de ahorros, los montes de piedad y las sociedades de socorros mutuos resultaron ser insuficientes a la hora de hacer frente a la difícil situación en la que se encontraban los trabajadores ante los riesgos laborales, la incapacidad o el desempleo, por lo que los trabajadores ante estas circunstancias no tenían más remedio que acudir a las instituciones benéficas (Comín Comín, 2010: 21).

Esta situación de desamparo de la clase trabajadora provocó que, a finales del siglo XIX, tras la caída de la Primera República y con el inicio de la Restauración, surgieran corrientes reformistas. Por un lado, el movimiento obrero se hace más fuerte durante las últimas dos décadas del siglo, y, con este, también el socialismo y el anarquismo; por otro, surgieron ideologías reformistas favorables a la intervención del Estado, como el krausismo, el catolicismo social y el conservadurismo canovista

⁴ En la Ley de Vagos de 1845 y en el Código Penal de 1848 la vagancia pasó a ser considerada como delito, mientras que la Constitución de Cádiz de 1812 suspendió los derechos de quienes carecieran de trabajo (Espuelas Barroso, 2013: 13).

⁵ Las cajas de ahorro eran instituciones de crédito sin ánimo de lucro cuyo fin era el de promover el ahorro popular (De Guindos Jurado; Torment Pardo, 2009: 16); mientras que los montes de piedad eran entidades benéficas en las que las personas con escasez de recursos podían obtener sumas en metálico empeñando sus pertenencias (Gatti, 2003: 8).

⁶ Las Sociedades de Socorros Mutuos eran asociaciones de trabajadores sin ánimo de lucro cuyo fin era el de socorrer a sus socios frente a diversos riesgos como la incapacidad, la viudedad y la enfermedad (Marín Casado, 2015: 63).

(Espuelas Barroso, 2013: 16).⁷ En relación con el resto de países europeos, este auge de las corrientes reformistas se dio en España con cierto retraso. Esto se explica por el retraso del desarrollo industrial español y, consecuentemente, del asociacionismo obrero. Esta evolución tuvo lugar en la mayoría de países europeos, los cuales influyeron en el reformismo español de este periodo, especialmente a través del socialismo de cátedra alemán y de las políticas sociales de Bismarck (Espuelas Barroso, 2013: 16). Por otra parte, el regeneracionismo, sobre todo a partir del “desastre del 98”, exigía, entre otras cosas, un mayor intervencionismo estatal y el desarrollo de políticas sociales de apoyo a la clase obrera.⁸

Como respuesta a las presiones del movimiento obrero y a consecuencia de la sensibilización colectiva por las cuestiones sociales, se creó la Comisión de Reformas Sociales en 1883.⁹ Este organismo tenía el objetivo de recabar información sobre la situación de los trabajadores y, en función de esta, proponer soluciones legislativas que las aliviaran. El trabajo más importante realizado por la Comisión fue “una información, oral y escrita, con fines estadísticos que sirviera, dada la absoluta desinformación oficial y privada de la situación social, para iniciar lo que se denominaba intervencionismo científico en las relaciones de trabajo” (Rubio López de la Llave, 1987: 60).

Sin embargo, esta iniciativa fue recibida con rechazo general. Las asociaciones obreras la rechazaron por considerarla “una muestra más del reformismo burgués” y por la falta de representación del proletariado dentro del mismo, por lo que la participación de estos en el proyecto fue muy limitada; mientras que los empresarios, por su parte, mostraron una clara indiferencia ante el proyecto (Espuelas Barroso, 2013: 17). Teniendo en cuenta esto, además de la indiferencia que mostraron los gobiernos

⁷ El krausismo en España buscaba conciliar los conflictos que dividieron al país durante el siglo XIX como consecuencia del enfrentamiento entre tradición y modernidad mantenido en la España contemporánea, planteando, desde su visión armónica del Universo, un modelo organicista de la sociedad humana estructurado en esferas y una voluntad de conciliación (Payo de Lucas, 2017: 6); por su parte, el movimiento católico progresista de finales del siglo XIX que se interesó por la “cuestión social” y que seguía los principios y orientaciones de la *Rerum Novarum* (Blasco Herranz, 2008: 238); y en cuanto al conservadurismo canovista, fue una ideología promovida por el Partido Liberal-Conservador, creado por Antonio Cánovas del Castillo, que combina posiciones liberales y conservadores en asuntos sociales, económicos o éticos (Espuelas Barroso, 2013: 16).

⁸ El regeneracionismo fue un movimiento ideológico que tuvo lugar en España a fines del siglo XIX y principios del XX, como consecuencia de la pérdida de las colonias en 1898, y cuyo fin era la regeneración total del país mediante la reforma de las estructuras sociales, políticas y económicas (Lexico.com).

⁹ El auge del movimiento obrero radical y la irrupción del socialismo coadyuvaron a que la burguesía y las clases dominantes tomaran conciencia del problema social. En España no se inicia realmente una resistencia obrera a través de organizaciones de clase, partidos obreros y sindicatos, hasta 1868 (Palomeque López, 1994: 58).

sucesivos por la Comisión y a los escasos recursos que le destinaron, se puede decir que esta representó un fracaso.

Se da de esta forma el primer paso desde un Estado desinteresado por el nivel de vida de sus trabajadores hacia un Estado previsor que ha entendido que es necesario implantar medidas sociales para mejorar la situación de sus trabajadores, y para ello fue creada la Comisión de Reformas Sociales, que, a pesar de su escaso apoyo inicial, realizó ciertas aportaciones destacables: en primer lugar, su creación significó la institucionalización de la denominada “cuestión social”; además, sus trabajos estadísticos y de preparación legislativa sirvieron para que en el año 1900 se aprobara la primera Ley de Accidentes del Trabajo (Rubio López de la Llave, 1987: 60) y, con esta, se abriera el camino de los seguros sociales en España (Comín Comín, 1996, citado en Espuelas Barroso, 2013: 18).¹⁰

2.2. El inicio de la era de los seguros sociales

Este apartado abarcará el periodo contenido desde el inicio del siglo XX hasta el estallido de la Guerra Civil, destacando los diversos avances dados a partir de la creación de la Ley de Accidentes del Trabajo, como la creación del Instituto de las Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión y la aprobación del primer seguro de vejez; cómo el inicio de la dictadura de Primo de Rivera frenó estos avances; y el despliegue sin precedentes de legislación en materia social que se dio durante la Segunda República.

En primer lugar, me parece necesario destacar el atraso que sufría España en relación con Europa, que ya desde 1883 había comenzado a implantar los primeros seguros sociales. Esta aparición tardía del primer seguro social es en gran parte debido al retraso en el proceso de industrialización española.

Por tanto, en el año 1900 se aprueba el primer seguro en España a través de la Ley de Accidentes del Trabajo. Esta establecía la responsabilidad del empresario de los accidentes de sus empleados en el puesto de trabajo, de tal forma que en caso de

¹⁰ El término de “cuestión social” comenzó a usarse en el siglo XIX tras la Revolución Industrial y debido a los cambios que esta acarrió en las relaciones económicas y sociales entre los individuos, y hace referencia a todas aquellas circunstancias que dificultaban el trabajo de la clase obrera y que empeoraban su calidad de vida. Circunstancias por las que se exigía que fueran atendidas y solucionadas por los dirigentes políticos (Definición.de).

accidente laboral, el empresario tendría que mantener una parte del salario del trabajador y pagar una indemnización al obrero lesionado (o a su familia, en caso de que este derivara en muerte). Este seguro era voluntario y las empresas podían suscribir seguros de accidentes con compañías de seguros o mutuas autorizadas por el Gobierno. No obstante, el éxito de esta ley fue limitado, pues el importe de las prestaciones era muy bajo y sus pagos no siempre se cumplían o, en muchos casos, se retrasaban (Silvestre Rodríguez y Pons Pons, 2010, citados en Espuelas Barroso, 2013: 18). Pese a ello, en 1917 "la práctica de este seguro se había generalizado en tales términos que casi parecía impuesta por la ley de modo imperativo" (Ucelay, 1955, citado en Martínez Girón, 2001: 432).

En el año 1902, el por entonces Ministro de Agricultura, José Canalejas, presentó una iniciativa para sustituir a la Comisión de Reformas Sociales por un Instituto del Trabajo, el cual "trataría de atraer a la acción legal a los obreros, incorporando «representaciones autorizadas de fuerzas proletarias organizadas»" (Martínez Quinteiro, 2010: 65). A diferencia de la Comisión, que dependía del por aquel entonces llamado Ministerio de la Gobernación, el Instituto del Trabajo dependería del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas". Sin embargo, por razones políticas, esta ley nunca llegó a ver la luz.

A pesar de ello, un año más tarde el gobierno conservador de Francisco Silvela creó el Instituto de las Reformas Sociales (IRS). Este se basó en el proyecto de Canalejas, "pero, mejorándolo y ampliándolo en lo que a las competencias y organización se refiere" (Sánchez Marín, 2014: 20). Sin embargo, estaría bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación. El Instituto sustituyó a la Comisión de Reformas Sociales y tenía por objeto "preparar la futura legislación laboral con el concurso de representaciones de técnicos, obreros y patronos" (Martínez Quinteiro, 2010: 66). El Instituto trató de favorecer el diálogo social entre la representación patronal y la obrera, pero la representación patronal fue escasa debido a la falta de asociacionismo empresarial en España, mientras que de la representación de los trabajadores se encargó casi exclusivamente la UGT (Espuelas Barroso, 2013: 18). Además de esta falta de representatividad, "la tradición obrera y patronal, en nuestro país, era de simple confrontación de fuerzas, estando poco acostumbrados al diálogo y a las mediaciones, y con un Estado de carácter centralista y usos caciquiles" (Sánchez Marín, 2014: 20), por lo que su éxito en la intermediación de conflictos fue limitado. En

cambio, como bien expone el profesor Sánchez Marín (2014: 22), “actuó como órgano de información, asesoramiento y apoyo técnico de las organizaciones sociales y del Estado, y desempeñó un papel decisivo en la implantación y cumplimiento de la legislación sociolaboral, y en el seguimiento e inspección de la evolución de la realidad social”. Como aportaciones más importantes del Instituto destacan la creación en 1906 del servicio de Inspección del Trabajo y la elaboración del proyecto de ley a través de la cual se creó en 1908 el Instituto Nacional de Previsión (INP).¹¹

El INP tenía como finalidad “difundir y vulgarizar la previsión popular, con especial acento en las pensiones de retiro” (Elu Terán, 2010: 157) y ofrecía un seguro de vejez voluntario, contributivo, no universal y basado en el ahorro, lo que no lo hizo muy popular entre la clase trabajadora (Espuelas Barroso, 2013: 19). A pesar de los esfuerzos propagandísticos del INP para popularizar el seguro, la clase obrera no aceptó tales condiciones y las presiones de esta llevaron a los seguros obligatorios (Comín Comín, 2010: 27), algo que ya llevaba décadas implantado en Europa.

En el año 1919 viene aprobado en España el primer seguro obligatorio, el Retiro Obrero Obligatorio (ROO), dando paso a una nueva etapa de seguros obligatorios y dejando atrás el modelo de libertad subsidiada.¹² Se aprobó también en este año un Plan de Seguros Sociales en el ámbito del INP (Comín Comín, 2010: 27), siendo este el primer intento de coordinación de los seguros sociales; sin embargo, el avance de los seguros se vio obstruido por quienes se oponían a ellos, haciendo que pasara mucho tiempo hasta la aprobación del siguiente seguro (Espuelas Barroso, 2013: 21; Comín Comín, 2010: 27).

Un año más tarde, en 1920, se creó el Ministerio de Trabajo, lo que, en palabras de Comín Comín (2010: 27), “revelaba un cambio en la concepción desde la beneficencia decimonónica (considerada un asunto de orden público, dependiente del Ministerio de la Gobernación) hacia la «protección social»”.

Se intentó establecer un seguro de desempleo durante los años siguientes, pero a pesar de todos los esfuerzos el Gobierno no consiguió sacar el proyecto adelante debido a la falta de presupuesto y el comienzo de la dictadura de Primo de Rivera en 1923 (Espuelas Barroso, 2013: 22). En el año 1923 el Gobierno creó un subsidio provisional

¹¹ A la Inspección del Trabajo se le encomendó la vigilancia del cumplimiento de la reciente legislación social de la época (la Ley de Accidentes de Trabajo, la Ley sobre Trabajo de Mujeres y Menores, la Ley de Descanso Dominical...) (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2006).

¹² Con el modelo de libertad subsidiada los seguros no eran obligatorios, sino que este establecía la libertad de concertar un seguro por parte de los asegurados.

de maternidad mientras el Ministerio de Trabajo, atendiendo a los informes proporcionados tanto por el Instituto de Reformas Sociales y como por el INP, fijaba las normas para la creación del Seguro Obligatorio de Maternidad (Cabeza Sánchez-Albornoz, 1985: 157).¹³

El Régimen de Primo de Rivera disolvió en 1924 el Instituto de las Reformas Sociales y lo sustituyó por el recién creado Ministerio de Trabajo (Sánchez Marín, 2014: 25), integrándolo así en el Estado corporativo. El INP, sin embargo, sobrevivió al golpe de Estado, aunque no hizo muchos progresos durante el tiempo que duró la dictadura (Comín Comín, 2010: 28). Durante este periodo “la voluntad política de reforma brilló por su ausencia” (Guillén Rodríguez, 1997: 168), por lo que se paralizaron todos los proyectos de seguros obligatorios aprobados por el Plan, y hasta los últimos años de la dictadura no se volvieron a abordar los seguros de maternidad y desempleo (Espuelas Barroso, 2013: 22). Finalmente, en 1929 se creó el Seguro Obligatorio de Maternidad, dirigido a aquellas trabajadoras adscritas al ROO y financiado por las cotizaciones de las trabajadoras y de la empresa y por el Estado (Pons Pons, 2009: 4), sin embargo, no entró en funcionamiento hasta la llegada de la Segunda República en 1931.¹⁴

Durante el periodo republicano la política actuarial avanzó de forma constante, en buena parte gracias a la presencia socialista en el Gobierno (Samaniego Boneu, 1988; Balcells González, 1971, citados en Espuelas Barroso, 2013: 22). De hecho, la Constitución de 1931 reconoció el derecho de los trabajadores a la protección social, estableciendo lo siguiente: “La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte.” (art. 46, Constitución de la República Española). El primer seguro que se introdujo, como ya se ha dicho, fue el Seguro Obligatorio de Maternidad en 1931. En ese mismo año el Gobierno creó el seguro voluntario de desempleo y, junto con este, la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, a través de la cual el Estado se encargó de subvencionar a aquellas entidades

¹³ Las beneficiarias del subsidio de maternidad eran asalariadas de cualquier nacionalidad y estado civil, de edad entre los 16 años y los 50 años, y con unos ingresos inferiores a 4000 pesetas anuales (Comín Comín, 2010: 27), y, dado que se trataba de una ayuda asistencial, no era contributivo.

¹⁴ Se basaba en un régimen de cotización y de financiación tripartita. Para percibir la prestación las obreras debían estar inscritas al menos 18 meses en el ROO antes del parto, recibiendo en tal caso 15 pesetas por cada cuota trimestral del Seguro satisfecho dentro de los tres años anteriores a su primera semana de reposo (Pons Pons, 2009: 4).

que cubrieran el riesgo de desempleo de los trabajadores (Comín Comín, 2010: 28).¹⁵ ¹⁶ No obstante, este seguro tuvo unos resultados muy pobres en cuanto a su número de afiliados, algo que según Espuelas Barroso (2008: 30) puede explicarse por “la negativa de una parte importante del movimiento obrero a participar en el sistema y el escaso desarrollo de las mutuas y sindicatos que debían recibir la subvención del Estado”.

En 1932 se modificó el seguro de accidentes ya existente: en primer lugar, se estableció la obligatoriedad de este; se permitió a las empresas asegurarse en empresas mercantiles de seguros, en mutuas patronales o bien en la recién creada Caja Nacional de Accidentes de Trabajo; además, se amplió su cobertura a los trabajadores agrícolas, hasta ahora excluidos del seguro (Comín Comín, 2010: 28; Espuelas Barroso, 2013: 23). En junio de 1936 se aprobó la Ley de Bases de Enfermedades Profesionales, la cual preveía la creación de un seguro obligatorio de este tipo de enfermedades, con el objetivo de dar a estas una consideración diferente a la de los accidentes laborales.

Uno de los hechos más importantes de este periodo fue la elaboración de un proyecto de unificación y coordinación de los seguros sociales existentes y el futuro seguro de enfermedades profesionales, realizado por el INP a petición del Gobierno. La idea era establecer una cuota única para todos los seguros para los trabajadores asalariados con una renta inferior a 6.000 pesetas anuales y los autónomos afiliados voluntariamente al seguro, calculada según las cuotas de estos y financiada por trabajadores, empresarios y el Estado; y garantizar unas prestaciones sanitarias iguales para todos los asegurados y extensibles a todos los miembros de la familia (Espuelas Barroso, 2013: 23). En julio de 1936 comenzó el debate parlamentario sobre este proyecto, sin embargo, en el mismo mes estalló la Guerra Civil, por lo que tanto este

¹⁵ Según Espuelas Barroso (2008: 25 y 28), existieron dos posibles razones por las que el Gobierno republicano se decantó por la voluntariedad de este seguro: 1) porque considerara que “no se cumplían los requisitos necesarios para el buen funcionamiento del seguro obligatorio” y considerasen el seguro voluntario como un paso previo a la creación del seguro obligatorio con el que obtener la experiencia necesaria; y 2) porque, junto con el seguro voluntario de desempleo, se utilizaban las obras públicas como sustitutas del seguro de desempleo obligatorio, al tener este último una gran repercusión sobre los presupuestos del Estado, mientras que el seguro voluntario y la promoción de las obras públicas tendrían un impacto más limitado y controlado sobre este.

¹⁶ La Caja Nacional dependía del INP y, además de gestionar las subvenciones del Estado, “también asumía el pago de las cuotas correspondientes a los seguros sociales obligatorios (Retiro Obrero Obligatorio y Seguro Obligatorio de Maternidad) de los trabajadores desempleados, y se encargaba de gestionar el Fondo de Solidaridad creado para subvencionar a las mutuas o sindicatos de aquellos sectores donde el riesgo de desempleo fuese especialmente elevado, y donde, previsiblemente, la afiliación sería más baja porque las primas serían más elevadas” (Espuelas Barroso, 2008: 10).

proyecto como el del seguro obligatorio de enfermedades profesionales quedaron paralizados (Espuelas Barroso, 2013: 23).¹⁷

Vemos así cómo este periodo supone para la historia de los seguros sociales un momento de avances lentos pero importantes, frenados y paralizados por los dos totalitarismos del siglo XX. A pesar de ello, estos avances sentaron las bases para un posterior desarrollo de los seguros durante la dictadura de Franco, de lo cual tratará el siguiente subcapítulo.

2.3. Los seguros sociales durante la dictadura de Franco

Si el gobierno republicano pretendía crear un sistema único y coordinado de seguridad social, durante la primera parte de la dictadura de Franco sucedió todo lo contrario, ya que, durante el periodo autárquico (1939-1963), se abandonó dicho proyecto y se hizo aún más compleja y fragmentaria la estructura del sistema de protección social en España; mientras que, como veremos, durante la segunda parte de la dictadura, que comienza en 1963 con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social y finaliza con el fallecimiento del dictador, se pretende crear un Sistema general de Seguridad Social y posteriormente corregir las deficiencias del mismo.

La primera medida tomada por el bando sublevado tuvo lugar mientras aún duraba la Guerra: con el objetivo de cubrir las necesidades de la población generadas por esta se creó el Auxilio Social.¹⁸ Sin embargo, esta asistencia social benéfica en un principio solo se dirigió a aquellas personas perjudicadas del bando nacional, para más tarde asistir también a las regiones “liberadas” y a las zonas devastadas, con un claro fin propagandístico (Comín Comín, 2010: 29). Además, ya en 1937 la política familiar de Franco estableció su primera medida con la creación del Subsidio Familiar, dirigido a los trabajadores asalariados y financiado por estos y las empresas, con el objeto de ofrecer prestaciones económicas a las familias numerosas (Espuelas Barroso, 2013:

¹⁷ Según señalan Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (2010: 329), el seguro de enfermedades profesionales era uno de los muchos proyectos de la República que “no pudieron realizarse fue porque el gobierno actuó siempre dentro de la legalidad y no quiso utilizar la fuerza para imponerlos, y por las resistencias que encontraron en España y en la diplomacia internacional”.

¹⁸ Fue una organización de socorro humanitario que surgió en la zona sublevada durante la Guerra Civil española, originalmente llamada Auxilio de Invierno (Molinero Ruíz, 2005: 32).

24).¹⁹ Este fue sustituido por el Plus Familiar en 1945, el cual consistía en un complemento salarial que gestionaba independientemente cada empresa (Guillén Rodríguez, 1997: 156).

Con el régimen de Franco el INP continuó su labor, aunque sufrió algunas modificaciones impuestas por el régimen con el objetivo de “incrementar el control político del Estado y eliminar la participación de empresarios y trabajadores a través de asociaciones libres e independientes” (Guillén Rodríguez, 2000, citado en Espuelas Barroso, 2013: 24).²⁰ También continuaron funcionando los seguros sociales creados antes de la Guerra, aunque con ciertas modificaciones, con excepción del seguro voluntario de desempleo, que fue suprimido (Espuelas Barroso, 2013: 24). Y es que, como bien explica Comín, “Las «leyes fundamentales» del régimen de Franco prometieron la creación de unos seguros sociales laborales completos y el derecho de todos los españoles a los beneficios de los seguros sociales y la asistencia social” (2010: 29), aunque, en opinión de De la Calle, esta política tenía una “clara finalidad propagandística” (2008).

El Retiro Obrero Obligatorio fue sustituido en 1939 por el Subsidio de Vejez e Invalidez, y en 1947 este último se transformó en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), aunque manteniendo las principales características del subsidio (Guillén Rodríguez, 1997: 153).

En los primeros años de la dictadura destaca sobre todo el esperado Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), aprobado en 1942. Este estaba limitado a aquellos trabajadores (y sus dependientes) con un sueldo anual inferior a 9000 pesetas en los casos de enfermedad y maternidad (Comín Comín, 2010: 30). Estaba destinado únicamente a trabajadores industriales fijos en un principio y más tarde fue ampliado a los trabajadores agrícolas y eventuales (Espuelas Barroso, 2013: 25). Las prestaciones de este seguro incluían la indemnización económica y la asistencia sanitaria. No

¹⁹ Se trataba de subsidios y complementos, no eran seguros.

²⁰ Según explica Mosquera Rodríguez (2012: 35), “desde el inicio de la dictadura y hasta la entrada en 1941 de José Antonio Girón de Velasco como Ministro de Trabajo, el consejo de administración del INP estuvo conformado por una mayoría de miembros de corte católico-social”. Sin embargo, con la entrada de Girón en el Ministerio esto cambió radicalmente, y el consejo de administración pasó a componerse por una mayoría de falangistas, y a continuación se llevó a cabo “una campaña de crítica a la tradicional gestión del Instituto, de desprestigio de sus funcionarios, de usurpación de la paternidad de las leyes y proyectos sociales (que se atribuían en exclusiva los falangistas aunque habían sido diseñados por otros tiempo atrás) y de politización (el Instituto perdió su estado de entidad autónoma y apolítica, siendo cercenado progresivamente por el Ministerio de Trabajo, dependiendo cada vez más de éste)”. Este proceso culminó con la autodesignación de Girón como presidente del INP. A pesar de esto, por diversas razones, el falangismo no logró hacerse con el control total y definitivo del INP.

obstante, esta última al inicio estaba limitada a medicina general y asistencia farmacéutica, y tuvieron que pasar algunos años para que se ampliara la lista de servicios que ofrecía (Espuelas Barroso, 2013: 25). En cuanto a su financiación, esta era tripartita, y los servicios eran provistos por el INP o por entidades privadas con las que se establecían conciertos (Guillén Rodríguez, 1997: 155).

En 1948 el Plus Familiar, el SOVI y el SOE se unieron formando los “Seguros Sociales Unificados”, aunque esta unión solo lo fue en cuanto a la afiliación de los trabajadores, ya que su gestión seguía realizándose separadamente (Espuelas Barroso, 2013: 25).

Hasta 1941 todas las enfermedades que se producían en el lugar de trabajo estaban consideradas accidentes de trabajo (a pesar, como dijimos, del intento del gobierno republicano de crear un seguro de enfermedades profesionales en 1936) y, por lo tanto, estaban cubiertas por el seguro de accidentes de trabajo. Sin embargo, en ese año se creó el seguro de silicosis, ya que el gobierno creyó necesario su tratamiento diferenciado del resto de enfermedades profesionales (Decreto 3 de septiembre de 1941). Finalmente en 1947 se creó el Seguro de Enfermedades Profesionales, el cual amplió su cobertura a otras enfermedades profesionales, pero no fue hasta 1963 cuando el seguro se extendió a todas ellas (Guillén Rodríguez, 1997: 155).

Para el seguro de desempleo hubo que esperar al año 1961, año en el que se estableció el Seguro Nacional de Desempleo, que establecía una cobertura del 75 % del salario medio del beneficiario durante un plazo máximo de seis meses para todos los trabajadores afiliados al sistema (Ley 62/1961, de 22 de julio). Según Espuelas Barroso (2013: 26), la tardanza en la aparición de este seguro se podría explicar por la consideración por parte de los dirigentes franquistas de que este seguro era demasiado redistributivo. No obstante, este seguro tuvo algunos antecedentes unos años antes: en el año 1954 se crearon la Caja Nacional de Paro Tecnológico, a través de la cual se ofrecían subsidios a los trabajadores despedidos por causa de innovación tecnológica (Comín Comín, 2010: 31); y un Subsidio de Paro en la Industria de Géneros de Punto (Espuelas Barroso, 2013: 25).

Junto a todos estos seguros, entre 1953 y 1962 se crearon diversos regímenes especiales, los cuales eran unos seguros sociales de base profesional, y fueron los siguientes: Estudiantes, Empleados de hogar, Régimen Especial Agrario y Régimen del Mar (Comín Comín, 2010: 30).

Todo lo dicho hasta ahora se refiere a los seguros del INP, porque, en realidad, la política actuarial del régimen franquista no se detuvo aquí, sino que paralelamente a estos seguros se crearon en 1941 las Mutualidades Laborales. Estos seguros cubrían generalmente todos los riesgos, eran obligatorios y se agrupaban por oficios y sectores económicos (Comín Comín, 2010: 31), lo que, según De la Calle, “evoca reminiscencias gremiales” (1998: 300). Estas dependían de la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo (Comín Comín, 2010: 31). El Mutualismo Laboral no fue establecido como sistema hasta 1954, con la publicación del Reglamento General del Mutualismo Laboral (De la Calle Velasco, 2008: 214), en el que se regulaban entre otras cosas las prestaciones que ofrecían y su gestión (Espuelas Barroso, 2013: 26). Sus beneficiarios fueron los trabajadores asalariados de la industria y los servicios hasta 1960, año en el que incorporaron a los trabajadores autónomos (Comín Comín, 2010: 31), y la financiación de las prestaciones corrían a cargo de los empresarios y los trabajadores (Espuelas Barroso, 2013: 26). Las Mutualidades Laborales se crearon para complementar los seguros del INP, cubriendo riesgos que no incluían estos y ampliando la cobertura a trabajadores desprotegidos (De la Calle Velasco, 1998: 299); sin embargo, esta coexistencia de estructuras de seguros sociales, según Guillén Rodríguez, “daba lugar a duplicaciones, a dificultades para la administración y al derroche de recursos” (1997: 156).

Esta situación llevó a que finalmente en 1963 se aprobara la Ley de Bases de la Seguridad Social (LB) (aunque esta no se puso en marcha hasta 4 años después, entrando en vigor el 1 de enero de 1967), momento que marca un antes y un después dentro de la dictadura franquista, finalizando el periodo autárquico de esta. Se establece así la Seguridad Social en España, aunque es necesario señalar que se hace con dos décadas de retraso respecto a los países de la Europa Occidental, los cuales, bajo la influencia del Informe Beveridge, tras la Segunda Guerra Mundial dieron los primeros pasos hacia la creación de un sistema de Seguridad Social (Espuelas Barroso, 2013: 28).

La LB representó el primer paso hacia un sistema unificado y universalizado de Seguridad Social (Espuelas Barroso, 2013: 27), “cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública y participación del Estado en la financiación”

(Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021).²¹ Esta ley integró las prestaciones de los seguros sociales del INP, las del Plus Familiar y las del Mutualismo Laboral en un único organismo: la Seguridad Social (Espuelas Barroso, 2013: 27). Sin embargo, la LB en la práctica demostró tener bastantes deficiencias. En primer lugar, la unificación de la protección no fue completa, ya que, por un lado, se mantuvieron los regímenes especiales, y por otro, la gestión de la Seguridad Social se continuaba realizando por diversas entidades gestoras (Comín Comín, 2010: 36). Segundo, las aportaciones del Estado a la Seguridad Social fueron mínimas, aunque la ley establecía la responsabilidad de este en su financiación (Espuelas Barroso, 2013: 27). Tercero, no se universalizó la protección, ya que la protección se dirigió únicamente a los trabajadores y a sus dependientes (Guillén Rodríguez, 1997: 156). Por último, las cotizaciones de los trabajadores se estimaron a partir de “bases tarifadas de cotización” fijadas por el régimen, que eran las mismas para todas las actividades, independientemente de las diferencias salariales, lo cual supuso problemas de equidad y la aparición de una crisis financiera de la Seguridad Social, ya que las cuotas no cubrían las prestaciones (Comín Comín, 2010: 38).

Además, cabe añadir que diversos autores consideran la creación de la Seguridad Social como un instrumento propagandístico del régimen [(Guillén Rodríguez, 2000; Molinero Ruiz, 2005, citadas en Espuelas Barroso, 2013: 27) (Comín Comín, 2010: 37)].

Con el objetivo de corregir los problemas financieros que traía la LB, en el año 1972 se aprobó la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora (LFP). La LFP expandía la protección social, “especialmente en las pensiones de jubilación, los subsidios de desempleo y compensaciones por enfermedad” (Guillén Rodríguez, 1997: 157). No obstante, al incrementar la acción protectora se agravaron los problemas financieros, ya que no logró aumentar la recaudación de la Seguridad Social para su cobertura financiera, debido a los bajos tipos que gravaban las bases complementarias (Comín Comín, 2010: 39).

Dos años más tarde viene aprobado el Decreto 2065/1974, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el cual se refunden los

²¹ Un sistema de Seguridad Social unificado lo es cuando se caracteriza por la unificación de las prestaciones, su gestión, el procedimiento, el encuadramiento y la financiación; y es universal cuando está extendido a todas las personas, independientemente de que trabajen o no.

textos de la LB y la LFP, “así como de los preceptos que en materia de Seguridad Social figuren en otras disposiciones de igual rango” (Decreto 2065/1974, de 30 de mayo).

De este periodo podemos concluir, por tanto, que se caracterizó por la confusión y la descoordinación de la protección social hasta la aprobación de la LB, momento a partir del cual se pretendió crear un sistema de Seguridad Social eficaz, aunque sin éxito. Parece claro que la dictadura franquista supuso un importante atraso para España en materia de previsión social, algo que sin duda tuvo consecuencias durante los años posteriores a la hora de crear un sistema de Seguridad Social apropiado para una democracia.

2.4. La Seguridad Social en el Estado del Bienestar

Con la muerte de Franco en el año 1975 comienza el periodo de la Transición a la Democracia. Durante este periodo continuaron vigentes los principios de la Seguridad Social del régimen (naturaleza contributiva y sistema de reparto).²² Sin embargo, aumentaron las transferencias estatales a la Seguridad Social y se expandió la cobertura de la protección social, aunque sin alcanzar la universalización de esta (Guillén Rodríguez, 1997: 161).^{23 24}

En efecto, en este periodo tuvo lugar una amplia serie de reformas, las cuales buscaban establecer una Seguridad Social propia de un Estado de Bienestar.²⁵ Sin embargo, durante este periodo la efectividad de la Seguridad Social se vio afectada por diversas razones, de las cuales Comín (2010: 39 y 41) destaca las siguientes: 1) sus cuentas se vieron afectadas debido a que se utilizaron sus prestaciones para rebajar las

²² Con naturaleza contributiva se entiende que para la percepción de prestaciones contributivas se exigen unos requisitos mínimos de cotización (Ley General de la Seguridad Social); y en cuanto al sistema de reparto, este consiste en “la distribución inmediata o a corto plazo de las cotizaciones e ingresos generales de la Seguridad Social que, sin tiempo para ser capitalizados, se convierten en prestaciones a percibir por los sujetos beneficiarios” (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

²³ Con el fin de buscar la legitimación social se aumentó el gasto social durante este periodo, especialmente a través de políticas sociales referidas a las pensiones, la protección por desempleo, la educación y la sanidad (Soto Carmona, 2004: 227).

²⁴ Según señala Guillén Rodríguez (1997: 159), “durante el período de transición las tasas de cobertura aumentaron en todos los diferentes programas del sistema de la Seguridad Social”, algunos ejemplos fueron la creación de un subsidio para los parados de larga duración con cargas familiares y la ampliación de la cobertura de las pensiones contributivas entre los mayores de 65 años, la cual creció un 3,5 % entre 1977 y 1981 (Soto Carmona, 2004: 228).

²⁵ “Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados al conjunto de los ciudadanos y no solo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas” (iniciativasocial.net, 2004).

presiones sociales en el ocaso del franquismo y el inicio de la transición; 2) debido a la urgencia con la que se realizaron dichas reformas, no pudieron corregirse las malas prácticas heredadas del régimen (como la convivencia con otros sistemas paralelos como los regímenes especiales, las cuotas tarifadas, la descoordinación, etc.); y 3) la grave depresión económica llevó al límite las cuentas de la Seguridad Social.

En 1977 se estableció el Estado de bienestar con los Pactos de la Moncloa, en los que se aprobó en primer lugar la reforma tributaria de 1977.²⁶ Esta reforma permitió el crecimiento sostenible del gasto social, dar al sistema de Seguridad Social una orientación más redistributiva y aumentar la financiación a este por parte del Estado (Espuelas Barroso, 2013: 49), integrando plenamente los presupuestos de la Seguridad Social en los Presupuestos Generales (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021).²⁷ Los Pactos de la Moncloa aprobaron también el incremento del gasto social, con el objetivo de alcanzar el nivel medio de gasto en protección social de los países europeos (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021). Además, se adoptaron los principios de generalidad, universalidad, progresividad y caja única de la Seguridad Social (Comín Comín, 2010: 40-41).

En 1978 se aprobó la Constitución Española, la cual en su artículo 41 hace una clara referencia al principio de universalidad de la protección al establecer que “los poderes públicos mantendrán 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 asistencia y prestaciones complementarias serán libres” (art. 41 de la Constitución Española).²⁸

Siguiendo los principios de simplificación y racionalización de la gestión fijados en los Pactos de la Moncloa (Comín Comín, 2010: 42), también en 1978 se reestructuraron los organismos gestores de la Seguridad Social.²⁹ Por un lado, el INP y

²⁶ “Los Pactos de la Moncloa fueron los acuerdos firmados en el Palacio de la Moncloa durante la transición española el 25 y el 27 de octubre de 1977 entre el Gobierno de España de la legislatura constituyente, presidido por Adolfo Suárez (UCD), los principales partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados y con el apoyo de las asociaciones empresariales y los sindicatos (a excepción de la CNT) con el objetivo de procurar la estabilización del proceso de transición al sistema democrático. Dichos acuerdos fueron ratificados posteriormente en el Congreso y más tarde en el Senado” (Newtral.es, 2020).

²⁷ Dicha reforma tenía como objetivo principal establecer un sistema puente y allanar el camino para la instauración de los nuevos impuestos que introducía, como el Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 50/1977).

²⁸ El principio de universalidad de la protección implica la extensión máxima de la acción protectora.

²⁹ El principio de simplificación establece que los poderes públicos deberán evitar los excesos de regulación y las duplicidades de intervención administrativa sobre, en este caso concreto, la protección social (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2020); mientras que la racionalización

las Mutualidades Laborales fueron liquidadas; por otro, se crearon el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), encargado de gestionar las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), encargado de gestionar las prestaciones sanitarias; el Instituto Nacional de los Seguros Sociales (INSERSO), responsable de los servicios a ancianos y discapacitados; el Instituto Nacional de Empleo (INEM), para gestionar las pensiones de desempleo; y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), encargada de gestionar los recursos del sistema (Espuelas Barroso, 2013: 28).

Otras reformas significativas de este periodo acordadas en los Pactos de la Moncloa fueron la democratización del sistema de la Seguridad Social, mediante la participación de los interlocutores sociales en los órganos de dirección y control de las entidades de la Seguridad Social (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021); y la introducción de la progresividad en el sistema a través de las mayores transferencias a la Seguridad Social desde los Presupuestos Generales y del incremento del 30 % en la cuantía total de las pensiones (Comín Comín, 2010: 42-43).

Durante la década de los ochenta se tomaron una serie de medidas con el objetivo de “mejorar y perfeccionar la acción protectora al extender las prestaciones de los colectivos no cubiertos y dar una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social” (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, s.f.) de las cuales podemos destacar las siguientes. En primer lugar, en el año 1982 se aprobó la Ley 13/1982, de integración social del minusválido, la cual mejoraba las prestaciones asistenciales para los discapacitados (Espuelas Barroso, 2013: 28) y establecía una cuota de reserva obligatoria del 2 % de la plantilla a favor de las personas con discapacidad para todas las empresas españolas o en territorio español con una plantilla superior a los 50 trabajadores (Ley 13/1982, de 7 de abril). Más tarde, ante el crecimiento descontrolado del gasto social, se aprobó la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social de 1985, que “reforzó el carácter contributivo de las pensiones de jubilación e invalidez, modificando los requisitos y la fórmula de cálculo de su base reguladora” (Comín Comín, 2010: 43).³⁰ Esta ley estableció además una mejor ordenación de los regímenes

administrativa “consiste en que todos los recursos tengan un rendimiento óptimo, para que se reduzca todo tipo de esfuerzo, gastos o pérdidas, y así lograr que exista buena productividad”, estableciendo orden, simplicidad y oportunidad en la organización y procedimientos (Monografias.com).

³⁰ Los objetivos marcados por esta ley eran los siguientes “reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos, y racionalización de la estructura del Sistema” (Ley 26/1985).

de la Seguridad Social, integrando muchos de ellos en el Régimen General o en el de Autónomos, reduciendo de esta forma la fragmentación del sistema; e implantó nuevas medidas para mejorar la acción protectora del sistema (Aranzadi experto, 2015: 21). Por último, en el año 1986 se amplió la cobertura de la sanidad a toda la población a través de la Ley General de Sanidad, independizando así este servicio de las cotizaciones a la Seguridad Social (Espuelas Barroso, 2013: 28).³¹

La década de los ochenta se cerró con la aprobación de una de las reformas más importantes del periodo, la creación en 1990 de las prestaciones económicas no contributivas dentro de la Seguridad Social con la Ley 26/1990. Esta basaba el reconocimiento de las prestaciones en un derecho de la ciudadanía y no en las cotizaciones previas (Espuelas Barroso, 2013: 28). Además, esta ley encargó al Gobierno la elaboración de un nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el cual se aprobó en 1994 y recoge la regulación básica de la materia y todas las modificaciones que sufrió hasta esa fecha (Aranzadi experto, 2015: 22).

A principios de los noventa creció de nuevo la preocupación por la viabilidad financiera de la Seguridad Social, debido al crecimiento de los gastos y a la política de estabilidad monetaria de la Unión Europea (Comín Comín, 2010: 44). De modo que en 1995 se aprobó por unanimidad el Pacto de Toledo, el cual establecía como objetivos para la Seguridad Social la estabilidad financiera, la equidad y la eficiencia en la gestión; y para alcanzarlos contenía numerosas recomendaciones que deberían ser aplicadas en las sucesivas medidas legislativas (Comín Comín, 2010: 45).³²

El Pacto de Toledo dio lugar al acuerdo surgido del diálogo social de 1996, sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, acuerdo que desembocó en la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social (Ley 24/1997, de 15 de julio). Esta ley desarrolló algunas de las recomendaciones del Pacto de Toledo: a) reforzamiento de la proporcionalidad en las pensiones de jubilación; b) profundización de la solidaridad del sistema; c) mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; y d) separación de las fuentes de financiación (Comín Comín, 2010: 45). Con su aprobación se pretendía reformar el sistema de pensiones, especialmente la de jubilación (Maldonado Molina, 2002: 184).

³¹ La Ley General de Sanidad reconoce “el derecho a obtener las prestaciones del sistema sanitario a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España” (Ley 14/1986).

³² El Pacto de Toledo es una Comisión Parlamentaria creada en 1995 con el apoyo de todos los partidos políticos “con el objetivo de discutir, analizar y proponer medidas encaminadas a asegurar la sostenibilidad del sistema pensiones español” (BBVA, 2018).

Algunas de las reformas más importantes que podemos atribuir al Pacto de Toledo fueron la creación de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con el que se crearon fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades que pudieran surgir en el futuro en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones); la separación y clarificación de las fuentes de financiación; el establecimiento de la edad de jubilación a los 65 años; el desarrollo de sistemas complementarios de ahorro y protección social; y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas en función de la evolución del Índice de Precios de Consumo (BBVA, 2018).

Además, el Pacto de Toledo dio pie a otros acuerdos sucesivos, como el Acuerdo sobre la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social en 2001, en el cual se trataron medidas de jubilación flexible, la creación de la Agencia de la Seguridad Social, la lucha contra el fraude, y la promoción de normativa para atención a la dependencia (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2018); o el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social en 2006, con el objeto de “lograr un sistema de protección social más solidario y eficiente y, a la vez, garantizar los niveles de cobertura, teniendo en cuenta el equilibrio financiero y la compatibilidad de la Seguridad Social con la creación de empleo y riqueza productiva” (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021), y cuyo contenido ha sido desarrollado por las sucesivas reformas legislativas.

A partir de 2008, con el inicio de la crisis económica, se abrió el debate sobre la sostenibilidad presente y futura del sistema, y en 2011 fue aprobada la Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, la cual amplió de forma gradual la edad de jubilación a los 67 años y se pasa a 25 los años a tener en cuenta para establecer la base reguladora de esta pensión (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2018).

Junto a esta ley cabe destacar la Ley 23/2013, la cual introducía una nueva reforma del sistema de pensiones a través de la aplicación del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización, los cuales explicaré en el siguiente capítulo.

En conclusión, con el fin de la dictadura de Franco y el inicio del Estado de Bienestar las reformas del sistema de Seguridad Social han sido muchas y en muy poco

tiempo, algo que sin dudas ha tenido consecuencias en el presente, momento en el que nuestro sistema de Seguridad Social está en una grave crisis, cuestión que trataré en el cuarto capítulo de esta tesis.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN HASTA LA ACTUALIDAD

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, el seguro de vejez fue uno de los primeros seguros que se crearon en España. Sin embargo, la actual pensión de jubilación no tiene nada que ver con el seguro de vejez que ofrecía el INP a principios del siglo pasado, y es que es el seguro que más modificaciones ha sufrido en la historia de la previsión social de nuestro país. En este capítulo explicaré las diversas reformas que ha sufrido a lo largo de su existencia, y para ello dividiré el capítulo en 3 subapartados. El primero abarcará el periodo comprendido entre el momento de su creación hasta el estallido de la Guerra Civil, periodo caracterizado por un auge del movimiento obrero que desembocó en la creación del Retiro Obrero Obligatorio. En el segundo subcapítulo hablaré sobre la pensión de jubilación durante la dictadura de Franco y las varias modificaciones que experimentó, primero durante el periodo autárquico, y después a partir de la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social. Por último, haré un mayor énfasis en la etapa del Bienestar, momento en el que se empieza a dar forma a nuestra actual pensión de jubilación y, por tanto, fundamental para comprender las deficiencias de este, las cuales explicaré en el cuarto capítulo.

3.1. El origen del Retiro Obrero Obligatorio y su funcionamiento

Podemos situar el origen del primer seguro de vejez en el año 1908, con la creación del INP, entre cuyos objetivos se encontraba el de difundir la pensión de retiro (Comín Comín, 2010: 26). El seguro de vejez que ofertaba el Instituto se basaba en un sistema de capitalización individual de las cuotas aportadas por el obrero (Elu Terán, 2010: 157) y en el principio de libertad subsidiada, ya que tanto el trabajador como el patrono podían libremente abrir una libreta en favor del primero (Martínez Quinteiro, 2010: 77).³³ Las pensiones estaban constituidas por las aportaciones de los trabajadores y una pequeña bonificación del Estado de máximo 12 pesetas anuales (Elu Terán, 2010: 157). Con el fin de destinar este seguro únicamente a las clases más desfavorecidas se estableció que solo los trabajadores que tuvieran unos ingresos inferiores a 3000 ptas.

³³ En el sistema de capitalización individual cada individuo cotiza para sí mismo, de manera que se guardan las aportaciones de esta para que generen futuras prestaciones (BBVA, 2019).

anuales podían beneficiarse de este (Espuelas Barroso, 2013: 19), y pensiones máximas de 1500 pesetas anuales (Elu Terán, 2010: 157).

El INP únicamente gestionaba el seguro de Madrid y su región, mientras que en el resto del país era gestionado por cajas colaboradoras (Comín Comín, 2010: 26).

Con el fin de incentivar a la afiliación, el INP estableció unas tarifas de capitalización con un tipo de interés del 3,25 % (Elu Terán, 2010: 157). A pesar de esto, el seguro ofrecía poco, ya que, como explica Martínez Quinteiro (2010: 77), “al cabo de una vida de ahorro un trabajador podía construirse, como media, una pensión de 1 pta. diaria para cuando llegara a viejo”. Además, los trabajadores económicamente débiles no podían permitirse apartar una parte de su modesto salario para una pensión que ni siquiera era seguro que llegaran a disfrutar, pues debido a las altas tasas de morbilidad de la época muchos trabajadores no llegaban a la vejez, lo que les hacía centrarse más en el presente y menos en un futuro lejano e incierto (Martínez Quinteiro, 2010: 78-81).

El INP fue objeto de críticas, además, debido a la cuantía de los recursos públicos destinados al funcionamiento de este seguro, a lo que el Instituto respondía asegurando que la “imprevisión” era mucho más costosa (Maluquer i Salvador, 1918, citado en Elu Terán, 2010: 159). Por otro lado, también manifestaba que la previsión obrera era beneficiosa para todos, pues al aumentar el bienestar de los trabajadores mejoraba la productividad de estos, lo que suponía un efecto beneficioso para las empresas y, consecuentemente, el progreso del país (Elu Terán, 2010: 159).

Sin embargo, sus esfuerzos propagandísticos no tuvieron mucho éxito. A finales de 1916 la clase obrera comenzó a agitarse, y en el verano de 1917 se organizó a escala nacional una huelga general que obligó al Gobierno a ceder a las peticiones del proletariado, organizando ese mismo año una Conferencia de Seguros Sociales, en la cual se tratarían “las medidas adecuadas para establecer, con carácter obligatorio, los seguros de accidentes de trabajo, vejez, enfermedad, maternidad y paro” (Espuelas Barroso, 2013: 21). Esta Conferencia dio como resultado la aceptación de los seguros obligatorios, cerrando así la etapa de los seguros de libertad subsidiada (1900-1919).

En 1919 se creó en España el primer seguro obligatorio, el ya citado Retiro Obrero Obligatorio, aunque hubo que esperar a 1921 para que se aprobase su reglamento. Este continuaba basándose en un sistema de capitalización, y solo los trabajadores entre 16 y 65 años, con unos ingresos anuales inferiores a 4000 pesetas, podrían acceder a este seguro (Espuelas Barroso, 2013: 21). Con el objetivo de evitar la

oposición de los trabajadores, se estableció que en un principio fueran los empresarios y el Estado los que se hicieran cargo de su financiación, cuya justificación fue la dificultad del ahorro obrero por la carestía causada por la guerra (Elu Terán, 2010: 163).

La pensión que obtenían los trabajadores no se relacionaba con sus ganancias laborales, ya que el seguro establecía un sistema de cuota media o uniforme, es decir, se trataba de una misma pensión para todos los afiliados (Elu Terán, 2010: 164).

En cuanto a su gestión, el ROO mantenía el sistema descentralizado a través de las cajas colaboradoras repartidas por todo el país mediante el reaseguro de las aportaciones recaudadas (Elu Terán, 2010: 167).³⁴

Durante la dictadura de Primo de Rivera el INP y el ROO continuaron funcionando, aunque se frenó el desarrollo de estos y de los proyectos de creación de otros seguros (Espuelas Barroso, 2013: 22). Además, la dictadura se desentendió de las bonificaciones anuales para la caja del Instituto, por lo que el funcionamiento del ROO se vio afectado (Elu Terán, 2010: 172).

La llegada de la República trajo consigo la aprobación de la Constitución de 1931, la cual reconocía, entre otros, el derecho de todos los trabajadores a la protección de la vejez (arts. 43 y 46 de la Constitución Española de 1931), avanzando así en la universalización de la protección social. De esta forma, el seguro de vejez se extendió a los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico (De la Calle Velasco, 1998: 294). En general no se dio un gran desarrollo del seguro de vejez durante este periodo, ya que los esfuerzos se centraron más en el desarrollo de otros seguros como el de maternidad (Maldonado Molina, 2002: 69).

3.2. El seguro de vejez durante el franquismo

En julio de 1936 estalló la guerra civil, la cual se prolongó hasta abril de 1939. Durante este periodo España quedó dividida en dos y, consecuentemente, el sistema de previsión social también se fragmentó. Una de las medidas más relevantes que se llevaron a cabo durante la Guerra fue la aprobación del Fuero del Trabajo. Este, en su artículo X, establecía el incremento de diversos seguros, entre entre los que se

³⁴ Se entiende por reaseguro el “contrato por el cual un asegurador toma a su cargo, total o parcialmente, un riesgo ya cubierto por otro asegurador, sin alterar lo convenido entre este y el asegurado” (Oxford Languages).

encontraba el seguro de vejez; además, el mismo artículo declaraba que “de modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente” (Fuero del Trabajo de 1938).

Durante el periodo autárquico, el sistema de pensiones fue uno de los seguros que más cambios sufrió. Como ya mencioné en el capítulo anterior, en 1939 se creó el Subsidio de Vejez e Invalidez, que vendría a sustituir al ROO. Este continuaría siendo gestionado por el INP y establecía pensiones de cuantía fija para los trabajadores de la industria (en 1943 ampliado a los trabajadores agrarios) mayores de 65 años con unos ingresos inferiores a 9.000 pesetas y también para incapacitados de más de 60 (Guillén Rodríguez, 1997: 153). Frente al sistema de capitalización del ROO y su financiación tripartita, este seguro establecía un sistema de reparto y su financiación corrió a cargo de las empresas y el Estado (Espuelas Barroso, 2013: 24). Para cobrar del subsidio el trabajador debería estar afiliado a este y acreditar un periodo de carencia de seiscientos días en 1940, el cual aumentaría en trescientos al inicio de cada año hasta 1944, percibiendo así 90 pesetas mensuales (Ley de 1 de septiembre de 1939).

Como ya se ha dicho, en 1947 el Subsidio de Vejez e Invalidez se convirtió en el Seguro de Vejez e Invalidez. Este mantenía en general las características del anterior, con la excepción de su financiación, a la que se añadían ahora las cuotas de los trabajadores (Espuelas Barroso, 2013: 25). En 1955 el SOVI pasó a ser un seguro de vejez, invalidez y muerte, cubriendo el riesgo de muerte por contingencias no profesionales e indemnizaba a los derechohabientes. Un año más tarde, en 1956, se introdujeron en este seguro las pensiones de viudedad. Sin embargo, el crecimiento y desarrollo de este seguro se vio afectado por la existencia de las mutualidades laborales, que también ofrecían un seguro de vejez, entre otros (Guillén Rodríguez, 1997: 155), ya que la reducida cuantía de la pensión incentivaba la complementación del seguro a través de las mutualidades (Panizo Robles y Presa García-López, 2015: 158).

Con el objetivo de crear un sistema igualitario y eficiente y evitar las duplicidades que conllevaban el SOVI y el seguro de vejez de las mutualidades, la base novena de la Ley de Bases de la Seguridad Social establecía lo siguiente: 1) la cuantía de la pensión se fijaría en función de las bases de cotización y de los años cotizados, siendo única para cada pensionista; 2) la adopción de un sistema de compensación nacional que garantizase una pensión mínima; y 3) la edad mínima para percibir la pensión se fijaba en 65, con posibilidad de disminuirla para ciertas profesiones (Ley de

Bases de la Seguridad Social de 1963). Con la LB los seguros del INP y de las mutualidades laborales quedaron integrados en el órgano de la Seguridad Social.

Sin embargo, esta ley establecía un sistema de bases tarifadas, por lo que la cuantía de las prestaciones no se reflejaban en el salario de los trabajadores, lo cual no resultó ser beneficioso para estos (Maldonado Molina, 2002: 84) y, además, creó problemas de equidad e insuficiencia financiera, debido a que las cuotas no cubrían las prestaciones (Comín Comín, 2010: 38).

Siendo necesario desarrollar las bases establecidas por la LB, en 1966 se aprobó la Ley de Seguridad Social, que entró en vigor en enero de 1967, momento a partir del cual podemos hablar del Sistema de la Seguridad Social. No obstante, la eficacia de esta ley se vio limitada por varias razones (Aranzadi experto, 2015: 19): 1) el mantenimiento del sistema de cotización sobre bases tarifadas, que provocó que se desactualizaran las bases y que, consecuentemente, las cotizaciones se alejaran de los salarios de los trabajadores; y 2) la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, que dio lugar a la insuficiencia de las cuantías y a que su poder adquisitivo disminuyera rápidamente.

Este nuevo sistema implantado en 1967 permitió la cobertura de la vejez a todos los trabajadores que cumplieran un periodo previo de cotización de al menos 10 años, y la cuantía de la prestación pasaba a depender de las bases de cotización y los años de cotización acreditados, de modo que a partir de los 35 años cotizados el trabajador tenía derecho al 100 % de la prestación (Panizo Robles y Presa García-López, 2015: 213). Además, se estableció la incompatibilidad entre la actividad profesional y la pensión de jubilación.

Como ya expliqué en el capítulo anterior, la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora se diseñó para expandir la protección social, especialmente, de las pensiones de jubilación y las prestaciones por desempleo y enfermedad (Guillén Rodríguez, 1997: 157). Esta ley sustituyó el sistema de bases tarifadas por otro que adaptó las cotizaciones a los salarios reales y aumentó la cuantía de las prestaciones para alcanzar la suficiencia de estas (Quintero Lima, 2004: 13). Además, el seguro de vejez sufrió también un cambio terminológico, por el que pasó a denominarse Pensión de Jubilación (Maldonado Molina, 2002: 82).

En 1974, en cumplimiento de lo previsto en la Ley de Financiación y Perfeccionamiento, se aprobó el primer Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que refundió la Ley de Seguridad Social de 1966 y la Ley de

Financiación y Perfeccionamiento de 1972, además de otras normas relacionadas con la seguridad social (Aranzadi experto, 2015: 19).³⁵ Esta ley no introducía ninguna novedad en cuanto a la pensión de jubilación, por lo que continuó regulándose según lo establecido en la Ley de Seguridad Social de 1966 (Maldonado Molina, 2002: 102).

Los desequilibrios financieros que sufrió el sistema de la Seguridad Social desde la aprobación de la Ley de Bases de 1963 se intentaron resolver a través de estas últimas leyes citadas, pero fallaron en su misión, y esta crisis estructural se vio agravada por una recesión económica que golpeó las cuentas de la Seguridad Social desde 1975, ya que se redujeron las cotizaciones debido al desempleo y aumentaron las prestaciones de prejubilación y desempleo (Comín Comín, 2010: 39).

3.3. La pensión de jubilación y el Estado de Bienestar

Con la llegada de la Transición Democrática se aprobó en 1978 la Constitución española, de la cual cabe destacar dos preceptos que supondrían una remodelación del Sistema de la Seguridad Social. En primer lugar, el artículo 41 establece el mantenimiento por los poderes públicos de “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”, lo que se traduce en la creación de un sistema dividido en un modelo contributivo y otro no contributivo. En segundo lugar, como complemento del artículo 41, la Constitución dedica el artículo 50 a la protección de la vejez, estableciendo que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. Maldonado Molina (2002: 158-163) realiza en su obra *La protección de la vejez en España* un análisis muy exhaustivo sobre este precepto. El autor se centra particularmente en el término “suficiencia económica” del artículo, analizándolo, en primer lugar, desde el modelo contributivo y, a continuación, desde el no contributivo.

³⁵ Con esta refundición se pretendía establecer “la concordancia debida y la sistematización y depuración técnica adecuadas para lograr regularizar, aclarar y armonizar” los textos que unía (Decreto 2065/1974).

En el nivel contributivo, la suficiencia económica de las pensiones consiste en el otorgamiento de rentas sustitutivas del salario, siendo estas proporcionales a las cotizaciones realizadas previamente, de forma que se garantice un “nivel decoroso de vida” (Maldonado Molina, 2002: 163). En cuanto al nivel no contributivo, el autor interpreta el término de “suficiencia económica” en relación con el término de “remuneración suficiente”, por lo que la cuantía de la pensión debería aproximarse al salario mínimo interprofesional; sin embargo, en la práctica, esto no es así a día de hoy, ya que la cuantía de esta pensión representa actualmente el 42,4 % del SMI.

Para Francisco Comín (2010: 43), en el periodo comprendido entre 1985 y 1995, caracterizado por ser un periodo de reforma de la Seguridad Social, destacaron dos leyes. En primer lugar, debido a la crisis económica y a la complejidad del sistema de Seguridad Social, en 1985 se aprobó la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, la cual se encargaría de corregir las desviaciones y los desequilibrios financieros del sistema para su mantenimiento y viabilidad, estableciendo para ello un “refuerzo del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez” (Quintero Lima, 2004: 16). Esta ley amplió el período mínimo de contribución obligatoria desde los diez a los quince años, y la fórmula para calcular la cuantía de la pensión pasó a incluir los salarios los últimos ocho años en vez de los dos anteriores requeridos (Guillén Rodríguez, 1997: 161). A través de estas medidas se pretendía establecer una correlación entre las pensiones y la vida laboral del trabajador, evitando el fraude en las cotizaciones que se venía produciendo. Otras medidas que incluía esta ley fueron la supresión del requisito de alta para las pensiones de jubilación e invalidez; el establecimiento de la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo al inicio de cada ejercicio económico; y el acercamiento progresivo tanto de las pensiones mínimas al salario mínimo interprofesional como de las bases de cotización a los salarios reales (Aranzadi experto, 2015: 21).

La segunda fue la Ley 26/1990, que creó las prestaciones económicas no contributivas dentro de la Seguridad Social. Esta ley generalizó el derecho a percibir las pensiones de jubilación para todos los ciudadanos, aunque nunca hubiesen cotizado o no hubieran cotizado lo suficiente (Comín Comín, 2010: 44).

Desde 1993 creció la preocupación por la viabilidad financiera de la Seguridad Social debido al crecimiento de los gastos en pensiones, ya que el número de

perceptores de estas y su cuantía aumentaba continuamente (Comín Comín, 2010: 44-45).³⁶ Por otra parte, la crisis económica del momento llevó a las empresas a realizar despidos colectivos y jubilaciones anticipadas para reestructurar la plantilla, por no hablar, además, de los altos niveles de fraude que se daban en las cotizaciones (Mañas Sánchez, 2014: 11).

Con el objetivo de alcanzar la estabilidad financiera, la equidad y la eficiencia en la gestión, el Pacto de Toledo de 1995 estableció una serie de recomendaciones (Comín Comín, 2010: 45). La Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social sería la encargada de incorporar algunas de las directrices marcadas por el Pacto. Esta ley se centraba sobre todo en la reforma de las pensiones de jubilación, introduciendo una mayor contributividad en el acceso y en la determinación de la cuantía (Maldonado Molina, 2002: 184). Algunas de las medidas introducidas por esta ley fueron las siguientes: 1) ampliación del periodo de cotización utilizado para el cálculo de la cuantía de la pensión de ocho a quince años; 2) modificación del periodo de carencia, exigiéndose dos años cotizados dentro de los quince años anteriores; y 3) aumento de la proporcionalidad entre los años cotizados y el cálculo de la cuantía, de modo que a los trabajadores que hayan cotizado 35 años les corresponde el 100 % de la pensión, 25 años cotizados corresponden con el 80 % de esta, y 15 años el 50 % (Ley 24/1997, de 15 de julio).

A partir de 1998 se dio un constante crecimiento de la economía española que duró hasta el año 2007, el cual permitió la creación de un fondo de reserva para el pago de las pensiones, pues el número de cotizantes aumentó en ocho millones de personas (Gutiérrez Bengoechea, 2020: 239).

Como renovación del Pacto de Toledo, el 9 de abril de 2001 la concertación social dio como fruto el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, el cual establecía nuevas directrices para seguir en los años sucesivos.³⁷ Entre otras cosas, incluía “un conjunto de medidas en relación con la flexibilidad de la edad de jubilación, a fin de dotar a la misma de los caracteres de gradualidad y progresividad” (Ley 35/2002, de 12 de julio). Con esta finalidad se

³⁶ El número de perceptores aumentaba como consecuencia del envejecimiento de la población, el cual se explica principalmente por la disminución de la mortalidad y la morbilidad, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad; mientras que la cuantía de las pensiones lo hacía debido a que los trabajadores cotizaban más años y percibían salarios mayores, por lo que generaban derechos a cuantías de pensiones más altas.

³⁷ Suscrito por el Gobierno, la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

aprobó la Ley 35/2002, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, la cual introdujo diversas modificaciones con el objetivo de fomentar la prolongación de la vida laboral de los trabajadores más allá de la edad legal de jubilación y generalizar el derecho de acceso a la jubilación anticipada para todos los trabajadores que cumplieren determinados requisitos (Ley 35/2002, de 12 de julio).³⁸

En 2003 tuvo lugar otra revisión del Pacto de Toledo para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las directrices establecidas por este y, junto con esta, su renovación, y en el marco de sus recomendaciones se aprobó la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, con el fin de “dar el adecuado soporte normativo a buena parte de los compromisos relativos a acción protectora incluidos en el referido Acuerdo y que afectan, sustancialmente, a incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia” (Ley 40/2007, de 4 de diciembre).³⁹ En materia de jubilación esta ley tiene por objeto incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones y destacan las siguientes medidas: 1) se establece que para acreditar el periodo mínimo de cotización exigido para el acceso a la pensión se tendrán en cuenta únicamente los días efectivos de cotización, excluyendo los días correspondientes a las pagas extraordinarias (los denominados comúnmente como “días cuota”); y, 2) en cuanto a la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, se limita el acceso a la pensión de jubilación a los menores de 52 años (Ley 40/2007, de 1 de agosto), introduciéndose por primera vez una edad mínima de jubilación. También establece medidas dirigidas al fomento de la prolongación de la vida laboral y a la desincentivación de la jubilación anticipada.

La crisis económica de 2008 tuvo un fuerte impacto en el sistema de las pensiones, y durante los años siguientes creció en España la preocupación por el debilitamiento de este y la reducción del fondo de reserva. Este debilitamiento constante se debió sobre todo a dos factores: de un lado, fue debido a la disminución continua de las tasas de natalidad, que ha hecho que con el paso del tiempo sean menos los cotizantes, y al aumento de la esperanza de vida, que provoca que haya un mayor número de pensionistas y durante más tiempo; y, de otro lado, debido a una progresiva

³⁸ “Tales como un período mínimo de cotización de treinta años, involuntariedad en el cese, inscripción como desempleado por un plazo de, al menos, seis meses e inclusión en el campo de aplicación de determinados regímenes del sistema de la Seguridad Social” (Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible).

³⁹ Se refiere al Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno y las organizaciones sindicales y patronales más representativas.

disminución del periodo de actividad laboral, ya que se ha retrasado el acceso al mundo laboral a la vez que la participación en el mercado laboral de las personas mayores de 50 años era insuficiente (Ley 27/2011, de 1 de agosto).

Esta cuestión se trató en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito en 2011 por los interlocutores sociales y el Gobierno, el cual enumera una serie de medidas orientadas a responder con eficacia a los problemas citados (Ley 27/2011, de 1 de agosto).

Como consecuencia de este Acuerdo, en el mismo año se aprobó la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. De esta ley destacan las siguientes medidas: 1) un retraso gradual en la edad de jubilación desde los 65 años hasta los 67 en 2027; 2) se aumenta gradualmente el período de carencia desde los últimos 15 años de cotizaciones hasta los últimos 25 en 2022; 3) igualmente, el período de cotización exigido para acceder al 100 % de la cuantía de la pensión aumenta de 35 años cotizados a 37 en 2027; 4) se regulan nuevas modalidades de jubilación anticipada por cese involuntario, hasta 4 años antes de la edad legal de jubilación si el trabajador tiene un mínimo de 33 años cotizados y por razón de reestructuración empresarial o cuando el trabajador acredite un mínimo de 35 años cotizados; y 5) se establecen nuevas formas de premiar la prolongación de la vida laboral, aplicando incrementos en la base reguladora por cada año completo cotizado más allá de la edad ordinaria de jubilación (BBVA, 2016).

A pesar de que la intención era buena, esta ley no solucionó los problemas de insolvencia financiera del sistema de pensiones español (Rosado Cebrián; Domínguez Fabián, 2014: 35)

Dos años más tarde se promulgó el Real Decreto-ley 5/2013, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Los principales aspectos de este RD son: a) conceder una mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador para favorecer la aproximación de la edad real de jubilación a la edad legal de acceso a la jubilación; b) reservar la jubilación anticipada a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización; c) facilitar la coexistencia de salario y pensión; d) luchar contra la discriminación por razón de la edad en el mercado de trabajo (Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo).

En la misma línea, ese mismo año se aprueba la Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Esta ley se centra en la introducción de medidas de adaptación a la fuerte crisis económica del periodo, que golpeó las cuentas de la Seguridad Social (Ley 23/2013, de 23 de diciembre). Para hacer frente a esta situación, esta ley incorpora dos importantes novedades: el índice de revalorización y el factor de sostenibilidad (este último ya introducido por la Ley 27/2011).

El índice de revalorización es una fórmula para calcular la revalorización anual de las pensiones que tiene en cuenta tres indicadores: la diferencia entre ingresos y gastos de la Seguridad Social, la variación del número de pensiones contributivas y la variación interanual de la pensión media del sistema (BBVA, 2016). Entró en vigor el año 2014, quedando a partir de ese año en desuso la clásica actualización de las pensiones conforme al IPC. El resultado de esta fórmula no puede ser inferior al 0.25 % de revalorización, ni superior a la variación porcentual del IPC del año anterior más el 0,50 %. Este índice tiene como objetivo “la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, garantizando, además, la suficiencia de las mismas” (Ley 23/2013).

En cuanto al factor de sostenibilidad, el Preámbulo de la Ley explica que este “ajusta la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos”, y que su finalidad es la de “mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes” (Ley 23/2013).

Finalmente, en el año 2015 se aprobó el hoy vigente Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el cual integra el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y todas las disposiciones legales relacionadas que se enumeran en ese apartado, “así como las normas con rango de ley que las hubieren modificado” (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre). Este, en su Disposición Final única, estableció inicialmente la entrada en vigor del factor de sostenibilidad para el 2019.

Como se puede observar, la pensión de jubilación en nuestro país ha sido objeto de modificaciones constantes desde su creación, especialmente motivadas por razones económicas que buscaban un equilibrio entre unas pensiones adecuadas y suficientes para sus beneficiarios y la capacidad económica del sistema. Estas reformas se extienden hasta la actualidad, y hablaré de ellas en el siguiente capítulo.

4. EL SISTEMA ACTUAL DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN ESPAÑA Y LOS RETOS FUTUROS

En este tercer capítulo me centraré en explicar las características y el funcionamiento del sistema de pensiones de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social.⁴⁰ Haré igualmente mención sobre las diferentes especialidades del Régimen General de los Trabajadores por Cuenta Propia; las deficiencias e inviabilidad de este sistema en la actualidad, sobre todo respecto a la evolución demográfica y las consecuencias de la pandemia de la Covid-19; y por último comentaré posibles alternativas y soluciones que garanticen la viabilidad del sistema.

4.1. Características del actual sistema de pensiones de jubilación

En la sociedad actual la pensión de jubilación es considerada un pilar fundamental de los Estados de Bienestar (si no el más importante), además de ser el principal destino de los recursos para las pensiones, al que le siguen otros como la incapacidad permanente y la viudedad. Actualmente la pensión de jubilación se enfrenta a graves problemas de insolvencia financiera debido a una serie de factores que influyen en ella directa e indirectamente. Sin embargo, antes de exponer dichos factores es necesaria una breve explicación de las principales características del actual sistema de pensiones de jubilación.

El sistema público de pensiones español se rige por cinco principios (BBVA, 2016): 1) el principio de reparto, según el cual las cotizaciones de los trabajadores en activo son las que sirven para financiar las pensiones de los trabajadores jubilados; 2) el principio de proporcionalidad contributiva, por el que la cuantía de las prestaciones será directamente proporcional a las cantidades aportadas al sistema público y al periodo de cotizaciones efectuadas; 3) el principio de universalidad, que garantiza a aquellos que no hayan contribuido al sistema el acceso al nivel no contributivo de prestaciones para poder cubrir las necesidades más básicas; 4) el principio de gestión pública, por el que se establece que el sistema de la Seguridad Social estará gestionado y financiado por

⁴⁰ El Régimen General de la Seguridad Social incluye, además, a los funcionarios que hayan ingresado a partir del 1 de enero de 2011.

entidades públicas; y 5) el principio de suficiencia de prestaciones, que supone que la cuantía de las prestaciones debe ser suficiente para asegurar las necesidades protegidas.

Junto a estos, especial mención merecen el principio de Unidad de Caja, que conlleva que, a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, “el Estado es el único titular de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Seguridad Social” (Seguridad Social, 2021), en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.17ª de la Constitución Española, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social(...)”. De este principio se pueden extraer otros dos: el principio de solidaridad intergeneracional, que supone que los encargados de financiar las pensiones actuales son las personas en edad de trabajar; y el principio de solidaridad interterritorial, ya que “las cotizaciones recaudadas en todo el territorio nacional sirven para financiar las prestaciones de todos los españoles” (Seguridad Social, 2021).

Respecto al concepto que la legislación actual atribuye a la jubilación, el artículo 204 de la Ley General de la Seguridad Social establece que “la prestación económica por causa de jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena”. Según la página web oficial de la Seguridad Social, los beneficiarios de esta prestación serán aquellas personas que estén incluidos en el Régimen General, afiliados y en alta o en situación asimilada al alta que reúnan los siguientes requisitos: 1) tener cumplida la edad ordinaria, salvo excepciones; 2) haber cotizado un periodo mínimo de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar derecho; y, por último, 3) producir el hecho causante.^{41 42}

En cuanto a la cuantía, esta se determina aplicando la base reguladora el porcentaje aplicable en función de los años cotizados y, en su caso, el porcentaje

⁴¹ Según la regla general, a partir del 1 de enero de 2013, la edad de acceso a la pensión de jubilación pasó a depender de la edad del interesado y de las cotizaciones acumuladas a lo largo de su vida laboral, requiriendo haber cumplido la edad de 67 años o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización (seg-social.es).

⁴² Para los trabajadores en alta el hecho causante se produce el día del cese de la actividad, mientras que los trabajadores en no alta y asimilados al alta se produce el día de presentación de la solicitud, con la excepción para este último de que en caso de excedencia forzosa será el día de cese en el cargo, y en el caso de traslado fuera del territorio nacional el día del cese en el trabajo (seg-social.es).

adicional por prolongación de la vida laboral (seg-social.es).⁴³ ⁴⁴ A la cuantía resultante le sería de aplicación el factor de sostenibilidad correspondiente en cada momento. Sin embargo, este fue aplazado por la Ley 6/2018 para que entre en vigor en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023 (seg-social.es). El pago de esta cuantía viene abonado mensualmente con dos pagas extraordinarias en junio y noviembre. La Ley garantiza igualmente la percepción de una pensión mínima, la cual se revaloriza al comienzo de cada año en función del IPC. Igualmente, el sistema de pensiones español contempla una cuantía máxima que se puede percibir, siendo esta de 2.707,49 euros mensuales (37.904,86 euros anuales) en el año 2021.

Otra característica mencionable del sistema es la fórmula de integración de lagunas, que se aplica en el caso de que en el periodo para el cálculo de la base reguladora hubiera meses durante los cuales no existiera obligación de cotizar, de forma que las primeras 48 mensualidades se integrarán con la base mínima correspondiente a cada momento, y el resto de mensualidades con el 50 % de dicha base mínima.

Además, el sistema ofrece otras formas de jubilación, como diversas modalidades de jubilación anticipada, la jubilación parcial y flexible, y una modalidad de jubilación especial que permite al trabajador jubilarse con 64 años con los mismos derechos económicos que si tuviera 65 años.

En el caso de los autónomos, la prestación se reconoce en los mismos términos y condiciones que en el Régimen General de la Seguridad Social. No obstante, el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos establece algunas particularidades, entre las que destacan las siguientes (Seguridad Social, 2021): 1) se les reconoce a estos trabajadores la posibilidad de jubilarse anticipadamente en determinados casos especiales cuando a lo largo de su vida laboral hayan cotizado en alguno de los Regímenes de la Seguridad Social que reconozcan este derecho; 2) no se les aplica el sistema de integración de lagunas previsto para el régimen general; 3) tampoco se aplica la escala de abono de años, según la edad cumplida en el 1 de enero de 1967, para el cómputo de los años de cotización; 4) no tienen previstas la modalidad

⁴³ A partir del año 2022 la base reguladora será el resultado de dividir por 350 las bases de cotización del interesado durante los 300 meses inmediatamente anteriores al hecho causante. Mientras tanto, desde 2013 se aplica una disposición transitoria que eleva el número de meses en 12 meses por año (seg-social.es).

⁴⁴ El porcentaje aplicable se calcula aplicando una escala que comienza con el 50 % a los 15 años, aumentando a partir del decimosexto año un 0,19 % por cada mes adicional de cotización entre 1 y 248 meses, y un 0,18 % los que rebasen el mes 248, sin que el porcentaje supere el 100 %, salvo en los casos de jubilación pospuesta (seg-social.es).

de jubilación especial a los 64 años ni algunas de las modalidades de jubilación anticipada; y 5) la legislación actual no permite al autónomo a jubilarse de forma parcial, aunque está pendiente de desarrollo reglamentario.

Todo esto se refiere a la modalidad contributiva de la pensión de jubilación. En el nivel no contributivo la pensión de jubilación es gestionada por cada Comunidad Autónoma y las direcciones provinciales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en función de lo que establece la Constitución en su artículo 148.1.20ª, que permite a estas la asunción de competencias en materias de asistencia social. Esta pensión tiene el objetivo de garantizar una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica y servicios sociales complementarios a aquellas personas mayores de 65 años que carezcan de ingresos suficientes y se encuentren en un estado de necesidad, en caso de que no hayan cotizado o no lo hayan hecho de forma suficiente para tener derecho a una pensión contributiva, y que además cumplan los requisitos de residencia.⁴⁵ Para el año 2021 la cuantía máxima de esta pensión es de 402.80 € mensuales en catorce pagas anuales, viéndose reducida en caso de convivencia con otros beneficiarios de la pensión.

El conjunto de todas estas características forman la base de nuestro actual sistema de pensiones de jubilación. Sin embargo, como veremos más adelante, es probable que en el futuro muchas de estas se modifiquen con el objetivo de la supervivencia del sistema.

4.2. El funcionamiento actual del sistema de pensiones de jubilación y su inviabilidad futura

Una vez explicadas las principales características del sistema de pensiones de jubilación, en este apartado expondré cómo funciona el sistema a través de estas y cómo afectan ciertos factores como la demografía y las variables del mercado laboral a su viabilidad, haciendo especial mención a la desfavorable situación provocada por la Covid-19.

⁴⁵ Para ser beneficiario de la pensión de jubilación no contributiva se requiere “residir en territorio español, y haberlo hecho durante 10 años, en el periodo que media entre la fecha de cumplimiento de los 16 años y la de devengo de la pensión, de los cuales 2 han de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud (imserso.es).

Como ya se ha mencionado, el Estado es el encargado de gestionar los recursos económicos de la caja única de la Seguridad Social. Estos recursos provienen de las cotizaciones de los trabajadores y las empresas, de los Presupuestos Generales del Estado, y de otras formas de recaudación como sanciones, las rentas de alquileres, los intereses que resultan en la recaudación tardía de las cuotas, etcétera. Las pensiones de jubilación del nivel contributivo se financian a través de las cotizaciones sociales que pagan tanto los trabajadores por cuenta ajena y autónomos como los empresarios, de recargos y sanciones, de frutos, rentas e intereses de sus recursos patrimoniales y el producto de otros ingresos, y, si fuera necesario, a través de las aportaciones del Estado; mientras que las del nivel no contributivo, a través de los Presupuestos Generales mediante transferencias de crédito a la Seguridad Social.

Las cotizaciones que paga cada trabajador dependen de su base de cotización y del tipo de cotización que corresponde a cada contingencia.⁴⁶ En el caso de la jubilación, se trata de una contingencia común, y para esta se establece un tipo de cotización del 28,3 % de la base, del cual, en el caso de los trabajadores asalariados, el trabajador tiene que abonar el 4,7 % y el empresario el 23,6 %; mientras que para los trabajadores autónomos este porcentaje es aportado únicamente por ellos mismos.

Al tratarse de un sistema de reparto, a diferencia de cómo funciona en otros Estados en los que cada trabajador cotiza y aporta dinero para su plan de pensiones privado e individual, el pago de las cotizaciones sirve para financiar las pensiones del nivel contributivo de los trabajadores ya retirados, según el principio de solidaridad intergeneracional. Por tanto, para que este sistema sea sostenible es necesario que exista un equilibrio entre cotizantes y pensionistas. Este equilibrio se puede medir bien a través de la tasa de dependencia desagregada en personas mayores de 64 años (excluyendo a las personas menores de 16 años), que mide el porcentaje de población mayor de 65 años respecto al porcentaje de población en edad de trabajar (entre 16 y 65 años) (Ministerio de sanidad, 2020), o bien calculando la proporción que existe entre el número de afiliados a la Seguridad Social y los pensionistas en un determinado momento.

En relación a la tasa de dependencia de los jubilados, cuanto menor sea esta, mayor sostenibilidad y viabilidad tendrá el sistema de pensiones, y actualmente, este

⁴⁶ La base de cotización es la cantidad que sirve de base para calcular los pagos a la Seguridad Social, y está constituida por la remuneración total de un trabajador; mientras que el tipo de cotización es el porcentaje que se aplica a la base de cotización para calcular la cuota a pagar según la contingencia de que se trate (BBVA, 2018).

ratio se sitúa en un 30,46 %, según los datos proporcionados por el INE. Esto supone que actualmente cada jubilado es sostenido por casi cuatro trabajadores, y, según las proyecciones del INE (2020: 8) la tasa de dependencia de los pensionistas será de aproximadamente un 57 % en 2050, lo que significa que no habría ni siquiera un cotizante por pensionista.. No obstante, esta tasa es aproximativa, ya que no todas las personas mayores de 65 años están jubiladas ni todas las personas de entre 16 y 65 años son cotizantes. Para obtener un reflejo más fiel de la realidad podemos recurrir a la proporción cotizante-pensionista, ya que tiene en consideración únicamente a las personas beneficiarias de una pensión de jubilación y a los trabajadores que cotizan a la Seguridad Social. Según algunos expertos, el equilibrio financiero en el sistema de reparto es difícil de mantener cuando la ratio cotizante-pensionista es menor a 2, un límite que en España ya se ha pasado, ya que, en septiembre del año pasado, los datos mostraban que había 1,92 cotizantes por cada afiliado (BBVA, 2020).

Estos datos de por sí son bastante preocupantes, pero lo son aún más si tenemos en cuenta la evolución de estos parámetros a lo largo del tiempo y las proyecciones futuras. La edad de jubilación se estableció en los 65 años mediante la Ley del Retiro Obrero en 1919, cuando la esperanza de vida apenas superaba los 40 años, y si un trabajador llegaba a jubilarse podía esperar vivir tan solo cinco años más; mientras que a día de hoy la esperanza de vida se ha duplicado, siendo de 86 años para mujeres y de 81 para hombres (Universidad Pontificia Comillas - ICADE, 2021), y, aunque el ritmo ahora es más lento, esta mantiene un crecimiento continuo. Según las proyecciones del INE (2020: 4), para el año 2070 la esperanza de vida en España será de 90 años para las mujeres y 86 para los hombres.

Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida es solo uno de los diversos factores que desafían la sostenibilidad futura del sistema de pensiones de jubilación. A este hay que sumarle otros factores demográficos, concretamente la disminución de las tasas de natalidad y la llegada a la edad de jubilación de la generación *baby-boom*; y las crisis económicas, ya que tanto la crisis de 2008 como la actual crisis provocada por la pandemia de la Covid-19 han provocado el debilitamiento del segmento de población en edad de trabajar, aumentando el desempleo y la precariedad laboral y disminuyendo los salarios, lo que se traduce en menos cotizaciones y que estas sean más bajas (Gutiérrez Bengoechea, 2020: 3-4). Además, debido a que los nuevos jubilados han cotizado por bases de cotización mayores, acceden a una pensión media más elevada (BBVA, 2016).

Todo esto supone un descenso del número de cotizantes y del valor nominal de sus cotizaciones frente a un creciente número de pensionistas que cobran pensiones más elevadas y cada vez durante más tiempo.

Otro factor muy importante a tener en cuenta relacionado con lo anterior es la tasa de sustitución o reemplazo, que es un indicador que mide el grado en el que un sistema de pensiones consigue sustituir las rentas percibidas del trabajador durante su periodo laboral por una pensión que mantenga un poder adquisitivo similar durante su jubilación. Por tanto, mientras mayor sea esta tasa, mayores serán las pensiones de jubilación y el gasto que suponen. Según el informe *Pensions at a glance* de la OCDE España es uno de los países con la mayor tasa de sustitución del mundo, cuyo valor ronda el 80 % del salario anterior a la jubilación, cuando la media de los Estados que conforman la OCDE es de un 52 % (OCDE, 2019: 1).

Actualmente, el sistema de pensiones presenta un gran desequilibrio económico que hace que se agoten rápidamente los recursos del sistema, concretamente los del fondo de reserva de la Seguridad Social, también conocido como la hucha de las pensiones, que ha pasado de acumular 66.815 millones de euros en 2011 a estar hoy en día prácticamente agotada (Universidad Pontificia Comillas - ICADE, 2021). Recurrir al fondo de reserva ha sido inevitable, debido al gran déficit creciente que acumula el sistema desde 2011. En el año 2020 las cuentas del sistema de pensiones contributivas se cerraron con unos ingresos de 127,7 mil millones de euros, que supone un 3,7 % menos que en 2019; mientras que los gastos del sistema (de los cuales más del 70 % son en pensiones de jubilación) alcanzaron los 158,3 mil millones de euros, un 4,3 % más que en 2019, a pesar del menor crecimiento del número de pensiones debido a los efectos de la Covid-19 (Doménech Deusto, 2021). El déficit contributivo fue, por tanto, de 30,6 mil millones de euros, es decir, un 2,7 % del PIB de 2020, frente al 1,5 % de 2019 (Doménech Deusto, 2021).

En cuanto a los efectos de la pandemia, esta ha agravado la que era ya una situación muy complicada, y ha tenido un fuerte impacto especialmente en la jubilación. Según los datos proporcionados por el informe de ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social con fecha de diciembre de 2020, durante este periodo los ingresos al sistema han caído, debido a la gran disminución de las cotizaciones, más de un 4 %, mientras que la nómina de las pensiones aumentó el 2,96 % (citado por Morales Sequera, 2021), a pesar de que, según un artículo del Gobierno de enero de este año

sobre la protección social, “desde enero hasta diciembre de 2020 han causado alta 531.843 nuevas pensiones, un 5% menos que en el mismo periodo del año pasado. Por otro lado, desde enero han causado baja 517.924 pensiones, un 14,3% más que el año anterior” (La Moncloa, 2021). Aunque se espera que los efectos de la pandemia sean transitorios, el Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones señala que esta crisis puede suponer un impacto en las carreras laborales, especialmente de los trabajadores de mayor edad, dificultando la reanudación de las mismas (Rodríguez Canfranc, 2020).

Por tanto, queda claro que nos encontramos en una situación límite en la que, si antes de la pandemia el sistema actual era ya insostenible e inviable, sobre todo para el futuro próximo, esta crisis ha sido la gota que colmó el vaso. De esto son conscientes tanto el Gobierno como los actores sociales, por lo que desde hace algunos años se toman medidas para remediar la situación, aunque, hasta ahora, no han conseguido muchos avances. En el próximo subcapítulo me centraré en estas medidas tomadas anteriormente y, en especial, en las reformas que se planean para los próximos años.

4.3. Reformas para la viabilidad del sistema

La reforma del sistema de pensiones surge con el Pacto de Toledo en 1995, pero desde la crisis económica del 2008 la preocupación por la sostenibilidad y viabilidad del sistema de pensiones ha ido en aumento, y desde entonces han sido frecuentes diferentes reformas del sistema, con mayor o menor acierto. Además, el envejecimiento de la población española está llevando al límite el sistema de pensiones, por lo que actualmente el Gobierno y los actores sociales se encuentran en plena negociación de reformas.

El desafío demográfico al que se enfrenta nuestro sistema fue afrontado en primer lugar por las reformas de 2011 y 2013. La primera reforma implantada en este sentido fue la que se llevó a cabo con la Ley 27/2011, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de la Seguridad Social, con la que se trató de reforzar la contributividad del sistema, manteniendo la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a corto y largo plazo (Gutiérrez Bengoechea, 2020: 239). Esta ley aprobó medidas como el alargamiento de la vida laboral de los

trabajadores hasta los 67 años y el cambio de 15 a 25 años en el cálculo de la base reguladora. A través del retraso en el acceso a la edad de jubilación se incrementan las cotizaciones al sistema, aumentando los ingresos, y, a su vez, disminuyen los años de percepción de las pensiones, disminuyendo los gastos del sistema; mientras que el incremento del número de años que se utiliza para calcular la base reguladora de la pensión disminuye el gasto en las pensiones, ya que, normalmente, es durante los últimos años de vida laboral cuando los trabajadores perciben mayores remuneraciones. Por tanto, al tener en cuenta no solo estos años laborales la cuantía de la pensión se reduciría, de forma que disminuirían los gastos del sistema (Gutiérrez Bengoechea, 2020: 239).

Por otra parte, en el año 2012 el libro blanco de la Comisión Europea para la sostenibilidad de las pensiones públicas (citado por Gutiérrez Bengoechea, 2020: 240) estableció una serie de recomendaciones para los Estados de la Unión Europea, que para España se concreta en los siguientes elementos básicos para su sostenibilidad: 1) el incremento de la edad de jubilación real; 2) la prolongación de la vida activa; y 3) el incremento de la participación en el mercado de trabajo.

Siguiendo estas recomendaciones, en 2013 se aprobó el Real Decreto-ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, con el objetivo de reducir el gasto en pensiones. Además, se estableció la separación financiera entre las pensiones contributivas y las no contributivas, que pasaron a financiarse a través de los Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, la reforma más importante de este periodo fue la introducida con la Ley 23/2013, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social. Con la introducción del índice de revalorización, la actualización de la cuantía de las pensiones pasaba a depender de factores como los ingresos del Estado, el número anual de pensiones contributivas, la variación interanual de la pensión media en un año y los gastos en Seguridad Social, no pudiendo ser menor del 25 % de revalorización ni superior al IPC del año anterior más el 0,50 %. Esta medida suponía un alivio para el sistema de pensiones, prolongando su vida. Sin embargo, estaba garantizada la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas, a no ser que mejorara la sostenibilidad del sistema; y la caída de la tasa de

sustitución que, según el Banco de España, se reduciría hasta un 37,7 % en 2050 (Martínez Amigo, 2021: 7).

Por otro lado, a través de la implantación del factor de sostenibilidad se vincularía el importe de las pensiones de jubilación del sistema a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, mejorando la equidad intergeneracional y permitiendo la supervivencia del sistema a largo plazo (Gutiérrez Bengoechea, 2020: 241). Debido a que la esperanza de vida crece continuamente con el paso de los años, la disminución de la cuantía de las pensiones queda asegurada.

Por tanto, con estas medidas la sostenibilidad del sistema de pensiones está basada casi exclusivamente en la reducción de las cuantías de los pensionistas. Así, el índice de revalorización de las pensiones se puso en práctica en el año 2014, manteniéndose hasta el año 2017. Durante esos años la revalorización de las pensiones no superó el 0,25 %, debido a la presión demográfica sobre el gasto del sistema y en ausencia de ingresos adicionales, de modo que en 2018 se decidió volver a actualizar las pensiones según el IPC (Hernández de Cos, 2021: 16). En cuanto al factor de sostenibilidad, este se estableció en un principio para que se pusiera en marcha en el año 2019, pero en 2018 se aplazó su entrada en vigor hasta 2023 como máximo. Esta vuelta a la vinculación de las pensiones con el IPC y la eventual derogación del factor de sostenibilidad, según las hipótesis del *Informe sobre envejecimiento* de la Comisión Europea, haría aumentar el gasto en pensiones en más de 4 puntos porcentuales sobre el PIB en 2050 (Hernández de Cos, 2021: 17).

El año 2020 se firmó un nuevo Pacto de Toledo, en el cual se recogían 21 recomendaciones para la reforma de las pensiones. Estas recomendaciones se centraron fundamentalmente en la separación de fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo, la edad de jubilación, la vuelta a la revalorización de las pensiones con el IPC, el acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal, y la mejora de la compatibilidad entre el trabajo y la percepción de la pensión de jubilación (Martínez Amigo, 2021: 10).

Siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo y en el contexto de la desfavorable situación provocada por la Covid-19, en abril de este mismo año se aprobó el Plan de recuperación, transformación y resiliencia, que incluye una reforma laboral, fiscal y de pensiones, que ha sido negociada en el marco de las exigencias para el acceso al nuevo instrumento de financiación europeo, el fondo *Next Generation EU*.

Martínez Amigo (2021: 11-12) en su informe “La jubilación en España: funcionamiento, problemas y proyección de futuro” realiza un análisis muy claro sobre el contenido de este programa en el ámbito de la jubilación, que puede resumirse en lo siguiente: 1) se establece como uno de los objetivos fundamentales la protección del poder adquisitivo de los pensionistas, dando por superado, por tanto, el factor de sostenibilidad y sustituyéndolo por un nuevo factor generacional; 2) se insiste en la adecuación de las prestaciones a la evolución demográfica, el equilibrio entre la población ocupada y la población pensionista, la incorporación de parámetros como la esperanza de vida, etc.; 3) se deroga el índice de revalorización de las pensiones y se opta por un mecanismo de vinculación de las pensiones al IPC, evitando a su vez las reducciones nominales en caso de que se produjeran ganancias puntuales de poder adquisitivo; 4) la asunción por parte del Estado de gastos impropios que actualmente son soportados por las cotizaciones sociales, separando así las fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva; 5) la alineación de la edad efectiva con la edad de jubilación legal, mediante la aplicación de coeficientes reductores de la jubilación anticipada y racionalizando el recurso a esta posibilidad; y, por último, 6) la adecuación de las carreras de cotización a la realidad laboral, que “pretende ampliar y adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora, posibilitando la elección de los años a integrar en dicha base por encima de los actuales de manera progresiva” (Martínez Amigo, 2021: 12), de esta forma la pensión de jubilación reflejaría mejor la vida laboral del trabajador.

Igualmente, a principios de este año la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos actualizó el Programa de Estabilidad 2021-2024, que incluye el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En él se señala que “la reforma del sistema de pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, al tiempo que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo y preserva la función de protección frente a la pobreza, así como la equidad intergeneracional”. Además, en este se confirma el crecimiento de las cotizaciones sociales en un 1,8 % en este año (13,6 % del PIB), y prevé un crecimiento del 5 % a partir del 2022, con una ligera reducción en 2023 y 2024, hasta alcanzar el 13,2 % del PIB (Doménech Deusto, 2021). De otro lado, debido a la revalorización anual de las pensiones en función del PIB (que se calcula que será un promedio del 1,5 % entre 2021 y 2024), y el crecimiento del número de pensiones y de

la tasa de sustitución (ya que las nuevas pensiones son más altas que las que causan baja), también prevé un aumento anual del gasto en pensiones de un 4,1 % de media, desde los 158,3 mil millones en 2020 hasta los 185,7 en 2024 (Doménech Deusto, 2021). Por tanto, según las previsiones del Programa de Estabilidad, “la recuperación económica prevista será probablemente insuficiente para reducir el déficit del sistema de pensiones, que aumentará desde los 30,6 mil millones de 2020 hasta los 35,2 en 2024” (Doménech Deusto, 2021).

Por otra parte, el Gobierno y los actores sociales se encuentran actualmente negociando la próxima reforma de las pensiones en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, y recientemente estos han cerrado un acuerdo para el primer paquete de reforma de las pensiones, que incluye lo siguiente: 1) subida de la cuantía de las pensiones en el mes de enero de cada año mediante la media de las tasas de variación interanual del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior, congelándose la cuantía en el caso de que dicha media fuera negativa; 2) derogación del factor de sostenibilidad y sustitución de este por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027; 3) sustitución de los coeficientes reductores trimestrales por otros mensuales, que alcanzarán un máximo del 21 % en el supuesto de prejubilación de dos años teniendo cotizados menos de 38 años y 6 meses, y un mínimo del 2,81 % para las prejubilaciones de un mes con más de 44 años y 6 meses cotizados; 4) igualmente, los coeficientes reductores para la jubilación anticipada forzosa se aplicarán mensualmente, y alcanzarán un máximo del 30 % en caso de que sea de 4 años y con menos de 38 años y 6 meses cotizados, y un mínimo del 0,5 % si ocurre un mes antes teniendo cotizados más de 44 años y 6 meses; 5) fijación de incentivos para la prolongación de la vida laboral e incentivo a la jubilación demorada, mediante una bonificación del 4 % por cada año, un cheque único de 12.000 euros o una mezcla de ambos; 6) se establecen cambios para el acceso a la jubilación activa, estableciendo que el trabajador deberá seguir en activo un año más una vez alcanzada la edad legal; y, por último, se establece que los convenios colectivos puedan incluir cláusulas para la jubilación forzosa, pero únicamente para los trabajadores mayores de 68 años y con la obligación de contratar de forma indefinida y a tiempo completo a un trabajador de relevo (La Moncloa, 2021).

Para conocer el resto de medidas que se llevarán a cabo con esta reforma, que deberán tratar aquellos elementos que contribuyan a compatibilizar la sostenibilidad

financiera del sistema de pensiones con la adecuación y suficiencia de las pensiones, deberemos esperar al término de las negociaciones entre el Gobierno y los actores sociales en una segunda fase. Además, queda pendiente de establecer el nuevo sistema de cotización de autónomos según sus ingresos reales, los cambios en el cómputo de las carreras laborales para determinar la cuantía de la pensión y cambios en estas y en las bases máximas.

Queda claro que esta reforma tiene como objetivo clave el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, pasando a actualizar estas según el IPC. Sin embargo, muchos expertos como Doménech Deusto y Herce San Miguel (2021) critican que esta medida de aumento anual de las cuantías y de congelación de estas en caso de inflación negativa sin un sistema que permita aumentar los ingresos del sistema, de forma que compense este mayor gasto en pensiones, supondría un aumento del déficit del sistema. Algo muy diferente a lo que supone la actualización mediante el índice de revalorización, que permite una coherencia entre esta actualización y las posibilidades del sistema. En concreto, la derogación del índice de revalorización y la actualización de las pensiones en función del IPC y la anulación del factor de sostenibilidad, según las proyecciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2020: 6), elevarían el gasto anual en pensiones al 14,2 % del PIB en 2050, lo que, según recoge el diario *El Economista* (2021), supondrá un aumento de la factura anual de las prestaciones de 40.000 millones de euros. Este aumento del gasto provocaría asumir un enorme volumen de deuda que la AIReF, en un nuevo informe de este año, sitúa en un 165 % del PIB. Por otra parte, en este mismo informe la AIReF (2021: 12) estima que si se aplicaran el Índice de Revalorización de las Pensiones y el factor de sostenibilidad “la senda del gasto resultaría en un aumento de la deuda pública hasta el 128 % en 2050, casi 40 pp (puntos porcentuales) inferior al resultante de la evolución con revalorización con el IPC”.

Otra crítica a esta reforma, concretamente sobre los desincentivos a la jubilación anticipada, la hace Núñez Letamendia (2021), que basándose en datos proporcionados del Banco de España explica que en el año 2018 la vida laboral media de las personas que solicitaron la jubilación anticipada era de 42 años de vida laboral, algo muy alejado de los 34 años de media de vida laboral que tienen las pensiones ordinarias, por lo que la medida de penalizar la jubilación anticipada no sería de gran ayuda para solucionar el problema de insostenibilidad del sistema, y opina también que las medidas deberían

centrarse más en disminuir la elevada tasa de desempleo juvenil que existe en nuestro país.

En conclusión, las previsiones para el futuro próximo y las nuevas reformas de las pensiones no parecen muy esperanzadoras y estas últimas, en mi opinión, no son muy coherentes con la situación actual, ya que no tiene mucho sentido seguir aumentando la cuantía de las pensiones año tras año sin compensar este gasto con un buen sistema que haga aumentar en gran medida los ingresos al sistema. En la situación actual son necesarias acciones atrevidas, como una disminución de la cuantía de las pensiones en función de la esperanza de vida o aumentar aún más la edad legal de jubilación. Esta última, además, mejoraría tanto la salud mental como física de las personas de la tercera edad, ya que son muchos los estudios que afirman que mantenerse activo es beneficioso para ello. Estas son medidas que ya se toman en otros países de la Unión Europea, por lo que no me parecen tan disparatadas, pero son decisiones que no hacen muy popular a un Gobierno. También se echan en falta medidas para mejorar la tasa de desempleo juvenil, algo fundamental para aumentar los ingresos al sistema.

5. CONCLUSIÓN

La creación de un sistema que asegurara a las personas una renta para poder superar los diferentes riesgos que ponen en peligro la subsistencia ha marcado un antes y un después en la historia de las sociedades. Este sistema no surge de la nada, sino que cada sociedad previamente debe atravesar una serie de experiencias que le permitan madurar y progresar, en otras palabras, no hay instrucciones para el buen funcionamiento de una sociedad, consiste en un método de ensayo y error. A lo largo de los primeros dos capítulos hemos visto cómo ha ido evolucionando este sistema en España, desde un Estado que apenas se preocupaba por las necesidades de la clase obrera hasta un Estado del Bienestar que busca proteger a sus ciudadanos de cualquier riesgo que amenace con privarles de rentas suficientes para llevar un nivel de vida digno. Esto fue posible principalmente gracias al movimiento obrero, que consiguió voz propia en la política social y exigía garantías en el nuevo contexto de la industrialización.

En cuanto al retiro obrero, al principio este no era muy interesante a los ojos de unos trabajadores que con una esperanza de vida de entre 40 y 50 años no podían esperar jubilarse con 65 años, pero a medida que la esperanza de vida subía, también aumentaba el interés por este seguro, hasta el punto de que hoy en día es uno de los pilares fundamentales del Estado del Bienestar. Otra razón de la impopularidad de este seguro en sus inicios era el escaso beneficio que obtenían de este, y apartar un poco de su escaso salario era un gran esfuerzo que no merecía la pena. Actualmente la situación es muy diferente, en España tenemos una de las pensiones de jubilación más generosas de todo el mundo, en gran parte gracias a que nuestra Constitución establece que estas deben ser suficientes y adecuadas. Esto en las últimas dos décadas del siglo XX era perfectamente posible, ya que un muy elevado número de trabajadores soportaban a pocos pensionistas, tanto era así que se consiguió crear un fondo de reserva con todos los excedentes; sin embargo, era perfectamente previsible que lo que en aquel momento era una situación muy ventajosa, cuando ese gran volumen de trabajadores accediera a la jubilación, se convertiría en un gran problema. En mi opinión, creo que la situación actual podría haberse evitado tomando las medidas adecuadas a largo plazo, sin embargo, da la impresión de que los gobiernos de turno se han preocupado únicamente

por el presente, permitiendo que nos encontremos actualmente con un sistema que no aguanta más.

Algo que considero muy importante a la hora de reformar el sistema de pensiones es trasladar a la población el problema en el que nos encontramos, ya que no es algo ajeno a todos nosotros, sino que, de hecho, solo podemos solucionarlo entre todos. Por tanto, considero que la población debería de ser consciente de la situación actual, lo que les ayudaría a entender el porqué de las diferentes reformas que se lleven a cabo, sobre todo cuando se trata de medidas como aumentar la edad de jubilación, disminuir la tasa de sustitución, o incluso cambiar el sistema de reparto por uno mixto, lo que, en mi opinión, será necesario para la supervivencia del sistema en el futuro.

En fin, como hemos visto, el sistema de pensiones y, en general, el sistema de la Seguridad Social en España es algo muy reciente, y, como todo al principio, necesita tiempo para estabilizarse y perfeccionarse.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020), “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones”, [Disponible en, <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Presentaci%C3%B3n-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>, última consulta realizada el 12 de agosto de 2021].

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2021), “Observatorio de Deuda”, [Disponible en, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/OBSERVATORIO-DEUDA/Observatorio_Deuda_Mayo_2021.pdf, última consulta realizada el 12 de agosto de 2021].

Banco de España; Hernández de Cos, Pablo, *El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia*, Madrid, 2021.

BBVA, por Rodríguez Canfranc, Miguel (2018), “¿Qué es el Pacto de Toledo?”, [Disponible en, <https://www.bbva.com/es/que-es-el-pacto-de-toledo/#:~:text=Se%20denomina%20Pacto%20de%20Toledo,sostenibilidad%20del%20sistema%20pensiones%20espa%C3%B1ol.>, última consulta realizada el 6 de mayo de 2021].

BBVA, por Rodríguez Canfranc, Miguel (2020), “¿Qué impacto tendrá la crisis del COVID-19 en los sistemas de pensiones?”, [Disponible en, <https://www.bbva.com/es/que-impacto-tendra-la-crisis-del-covid-19-en-los-sistemas-de-pensiones/>, última consulta realizada el 9 de julio de 2021].

BBVA (2016), “Cómo funciona el sistema de pensiones en España”, [Disponible en, <https://www.bbva.es/finanzas-vistazo/ef/planes-de-pensiones/sistema-pensiones-espana.html>, última consulta realizada el 2 de julio de 2021].

Cabeza Sánchez-Albornoz, Sonsoles (1985), “Legislación protectora de la maternidad en la época de la Restauración española”, *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*, Madrid, Universidad Computense de Madrid, pp. 147-162.

Comín Comín, Francisco (2010), “Los seguros sociales y el Estado del Bienestar en el siglo XX”, en Pons Pons, Jeronía y Silvestre Rodríguez, Javier (coord.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*, Madrid, Universidad de Alcalá, pp. 17-50.

Comín Comín, Francisco; Hernández Benítez, Mauro; Llopis Agelán, Enrique (2010), *Historia económica de España, siglos X-XX*, Barcelona, Editorial Crítica.

De la Calle Velasco, María Dolores (1998), “El sinuoso camino de la política social española”, *Historia Contemporánea*, número 17, pp. 287-308.

De la Calle Velasco, María Dolores (2008), “Mutualidades Laborales en el régimen de Franco”, *Revista de la historia de la economía y de la empresa: historia empresarial española*, número 4, pp. 209-223.

Doménech Deusto, Rafael; Núñez Letamendia, Laura; Herce San Miguel, José Antonio, “El reto de la reforma del sistema de pensiones”, ponencia online, eventosyconferenciasue.com, 24/06/2021, [Disponible en, <https://www.eventosyconferenciasue.com/eventos/las-pensiones-despues-de-la-pandemia?p=2628&redirect=http%3A%2F%2Fwww.eventosyconferenciasue.com%2Fgracias-por-tu-compra%2F>, última consulta realizada el 12 de julio de 2021].

Elu Terán, Alexander (2010), “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en Pons Pons, Jeronía y Silvestre Rodríguez, Javier (coord.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, pp. 151-182.

Espuelas Barroso, Sergio (2008), “La creación del seguro de desempleo en la II República. Un análisis de su impacto y de por qué fue voluntario”, en IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.

Espuelas Barroso, Sergio (2013), “La evolución del gasto social público en España, 1850-2005”, *Estudios de Historia Económica*, número 63, pp. 1-113.

Guillén Rodríguez, Ana Marta (1997), “Un siglo de previsión social en España”, *Revista Ayer*, número 25, pp. 151-178.

Gutiérrez Bengoechea, Miguel (2020), “El sistema de reparto de la Seguridad Social

versus envejecimiento poblacional”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, Núm. 1, pp. 235-243.

Instituto BBVA de Pensiones (2020), “La tasa de dependencia de las pensiones: ¿cuántos cotizantes se necesitan por cada pensionista?”, [Disponible en, <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/la-tasa-de-dependencia-de-las-pensiones-cuantos-cotizantes-se-necesitan-por-cada-pensionista.html>], última consulta realizada el 10 de agosto de 2021].

Instituto BBVA de Pensiones (2016), “Los cambios recientes de la jubilación en España y las posibles reformas futuras”, [Disponible en, <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/los-cambios-recientes-de-la-jubilacion-en-espana-y-las-posibles-reformas-futuras.html>], última consulta realizada el 16 de junio de 2021].

Instituto Nacional de Estadística (2020), “Proyecciones de población 2020-2070”, pp. 4 y 8, [Disponible en https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf], última consulta realizada el 7 de julio de 2021].

La Moncloa (2021), “Gobierno y agentes sociales suscriben un gran acuerdo para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones”, [Disponible en, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/010721-acuerdo-pensiones.aspx>], última consulta realizada el 11 de agosto de 2021].

La Moncloa (2021), “La nómina de las pensiones contributivas de enero se sitúa en 10.087,70 millones de euros”, [Disponible en, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/260121-pensiones.aspx>], última consulta realizada el 11 de agosto de 2021].

Marín, Guillermo (2015), “Los márgenes de la solidaridad. Sociedades de socorros mutuos y mutualismo en España”, *Intus-Legere Historia*, número 2, pp. 59-84.

Maldonado Molina, Juan Antonio (2002), *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Maldonado Molina, Juan Antonio (2002), *La protección de la vejez en España*,

Valencia, Tirant Monografías.

Mañas Sánchez, Carmen Belén (2014), “Evolución del sistema de pensiones en España. Comparativa con Europa”, Trabajo de Fin de Grado, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Almería, España.

Martínez Amigo, María José (2021), “La jubilación en España: funcionamiento, problemas y proyección de futuro”, *Revista digital CEMCI*, número 49, pp. 1-14.

Martínez Girón, Jesús (2001), “La etapa de la previsión social en España”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, número 5, pp. 431-442.

Martínez Quinteiro, Esther (2010), “El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, número 2, pp. 61-83.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2018), “Hitos de la Seguridad Social en los últimos 40 años”, [Disponible en, <https://revista.seg-social.es/2018/11/30/hitos-de-la-seguridad-social-en-los-ultimos-40-a-nos/>, última consulta realizada el 7 de mayo de 2021].

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021), “Etapa del Estado del Bienestar (1978 hasta nuestros días)”, [Disponible en, <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/P ESS51/PESS54>, última consulta realizada el 5 de mayo de 2021].

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021), “Historia de la Seguridad Social”, [Disponible en, <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>, última consulta realizada el 2 de mayo de 2021].

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021), “Jubilación”, [Disponible en, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963>, última consulta realizada el 2 de julio de 2021].

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021), “Principios y

directrices del sistema de Seguridad Social”, [Disponible en, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad0/PESS50>, última consulta realizada el 4 de julio de 2021].

OCDE (2019), “Pensions at a Glance 2019. How does Spain compare?”, [Disponible en, <https://www.oecd.org/spain/PAG2019-ESP.pdf>, última consulta realizada el 11 de agosto de 2021].

“Origen de la Seguridad Social: Concepto y formación histórica de la seguridad social”, *Aranzadi experto*, DOC 2008\562, 2015.

Panizo Robles, José Antonio; Presa García-López, Raquel (2015), *La pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social*, Valladolid, Editorial Lex Nova, S.A.

Pons Pons, Jerònia, “Los inicios del seguro social de salud en España, 1923-1949. Del seguro de maternidad al Seguro Obligatorio de Enfermedad”, *XVI Encuentro de Economía Pública*, Granada, 5 y 6 de febrero de 2009.

Quintero Lima, María Gema (2004), “La seguridad social en España. Evolución histórica”, [Disponible en, http://ocw.uc3m.es/cursos-archivados/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucion_historica.pdf/view, última consulta realizada el 4 de junio de 2021].

Rosado Cebrián, Beatriz; Domínguez Fabián, Inmaculada (2014), “Las reformas de 2011 y 2013 del sistema de pensiones de jubilación español”, *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, Núm. 26, pp. 15-38.

Rubio López de la Llave, Félix (1987), “Las Juntas de Reformas Sociales y el Reformismo Social en la Restauración (1900 - 1924)”, *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, número 1, pp. 57-88.

Sánchez Marín, Ángel Luis (2014), “El Instituto de las Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, número 8, pp. 7-28.

Universidad Pontificia Comillas - ICADE (2021), “¿Por qué es necesario retrasar la edad de jubilación en España? Por Emilio J. González”, [Disponible en,

<https://blogs.comillas.edu/economia/2021/05/03/por-que-es-necesario-retrasar-la-edad-de-jubilacion-en-espana-por-emilio-j-gonzalez/>, última consulta realizada el 6 de julio de 2021].

HEMEROGRAFÍA

Díaz Velarde, Gonzalo (2021), “La reforma de las pensiones del Gobierno elevará el gasto y llevará la deuda al 165% de PIB”, *El Economista*, [Disponible en, <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11235723/05/21/La-reforma-de-las-pensiones-del-Gobierno-elevara-el-gasto-y-llevara-la-deuda-al-165-de-PIB.html>, última consulta realizada el 12 de julio de 2021].

Doménech Deusto, Rafael (2021), “El déficit de pensiones en tiempos de reformas”, *Vozpópuli*, [Disponible en, <https://www.vozpopuli.com/opinion/deficit-pensiones-reformas.html>, última consulta realizada el 8 de julio de 2021].

Morales Sequera, Enrique (2021), “El equilibrio de dos afiliados por cada pensionista se perdió con la pandemia”, *La Información*, [Disponible en, <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/reforma-pensiones-escriba-bajada-40-anos-jubilacion/2834798/?autoref=true>, última consulta realizada el 9 de julio de 2021].

LEGISLACIÓN

Constitución de la República Española, *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 1931, número 344, pp. 1578-1588.

Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, número 311, pp. 29313- 29424.

Decreto de 3 de septiembre de 1941, por el que se establece el Seguro de enfermedad profesional denominado silicosis, *Instituto Nacional de Previsión*, número 552.

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, *Boletín Oficial del Estado*, número 173, pp. 15081-15097.

Fuero del Trabajo, *Boletín Oficial del Estado*, 10 de marzo de 1938, número 505, pp. 6178-6181.

Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 1963, número 312, pp. 18181-18190.

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, *Boletín Oficial del Estado*, 26 de diciembre de 2013, número 309, pp. 105137-105144.

Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, *Boletín Oficial del Estado*, 16 de julio de 1997, número 169, pp. 21781-21787.

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, *Boletín Oficial del Estado*, 2 de agosto de 2011, número 184, pp. 87495-87544.

Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de julio de 2002, número 167, pp. 25633-25638.

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de diciembre de 2007, número 291, pp. 50186-50200.

Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo, *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1961, número 175, pp. 11006-11009.

Ley de 1 de septiembre de 1939, sustituyendo el régimen de capitalización en el Retiro obrero por el de pensión fija, aumentando la pensión actual y convirtiendo las Cajas colaboradoras en Delegaciones del Instituto Nacional de Previsión, *Boletín Oficial del Estado*, 9 de septiembre de 1939, número 252.

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, *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, número 261, pp. 103291-103519.