

# LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA NECESIDAD DE ATENCIÓN Y DE REFORMAS ESTRUCTURALES EN UN CONTEXTO DE PAÍS

ABOUT SPANISH SOCIAL SECURITY: A SYSTEM NEEDING OF STRUCTURAL  
REFORMS INCLUDING TERRITORIAL AND AUTONOMOUS PERSPECTIVE

Antonio José VALVERDE ASENCIO

Universidad de Sevilla

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2821-4866>

[ajva@us.es](mailto:ajva@us.es)

Actualmente se está planteando con cierta premura un debate sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Este es un debate recurrente, objeto de análisis por parte de la Comisión del Pacto de Toledo, que, por otra parte, ha concluido su trabajo con un acuerdo de relativo consenso (con el voto en contra de Vox y la abstención de ERC y EH Bildu) en el que plantea determinadas recomendaciones cuyo contenido principalmente se centran, entre otros aspectos, en el refuerzo de la separación de las fuentes de financiación según los niveles de protección y, dentro de ello, la necesidad de discriminar los gastos que no deben ser asumidos con cargo a cotizaciones; en la adopción de medidas particulares para corregir el sesgo de discriminación que afecta a las mujeres; en el ánimo de disponer de actuaciones específicas para los jóvenes; en la necesidad de abordar la cotización en el régimen de autónomos; en la revalorización de las pensiones, etc<sup>1</sup>.

Pero más allá de estas recomendaciones, con las urgencias que derivan de la necesidad por parte del Gobierno de España de elaborar el Plan Estratégico que debe presentar a la Comisión Europea, se están planteando algunas medidas concretas centradas, principalmente, en la forma de cálculo de la pensión de jubilación y, por

---

1. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF)

Recibido: 20-1-2021; Aceptado: 21-1-2021.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

e-ISSN: 2660-4884

*Trabajo, Persona, Derecho, Mercado* 2 (2021) 267-275

<https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.2021.i2.09>

consiguiente, una reducción previsible del gasto a través de un encarecimiento de los criterios de determinación de la cuantía de estas pensiones (por mucho que implícitamente pudiera encontrarse en la propuesta de refuerzo de la contributividad de las pensiones de jubilación del Pacto de Toledo).

Independientemente de los contenidos de esta propuesta, y al margen del análisis sobre su razonabilidad o no, siempre opinable, cualquier aproximación al tema debería evitar un tratamiento meramente coyuntural o relativamente improvisado, por muchos que sean los antecedentes en que la referida propuesta pueda basarse.

El debate ha de ser, siempre y necesariamente, más amplio.

De cualquier estudio de los datos recientes referidos al estado de la Seguridad Social, como, por ejemplo, los manejados en el seno de la Comisión Parlamentaria, se deducen, como si de una prueba diagnóstica se tratara, algunos de los problemas estructurales más importantes que presenta nuestro país en los ámbitos económico, laboral y, por supuesto, de protección social. Estos problemas tienen un carácter transversal; reflejan en gran medida la conformación de nuestro mercado de trabajo, sus carencias estructurales aún no resueltas, y condicionan la situación actual (y previsible de futuro) del sistema de protección social.

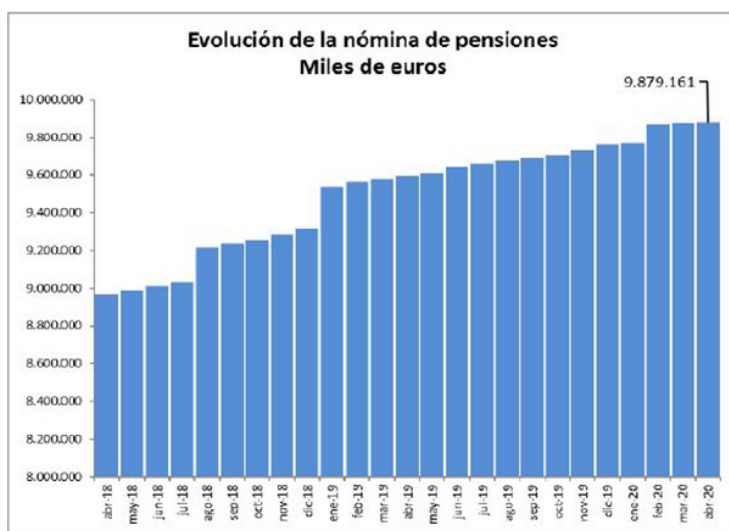
De partida, el mantenimiento y reforzamiento del sistema de Seguridad Social debería entenderse como una prioridad ineludible. En ello parece insistir afortunadamente, con los consensos necesarios –rotos por los que plantean siempre una quiebra de los acuerdos institucionales–, la Comisión del Pacto de Toledo. Pero no podemos abstraer este posicionamiento con la concurrencia de un debate, en muchas ocasiones interesado, sobre la sostenibilidad del referido modelo, definido en sus aspectos esenciales en nuestro texto constitucional (carácter público del sistema de pensiones sin perjuicio de la complementariedad de sistemas libres, garantía de prestaciones suficientes, revalorización de pensiones, como aspectos más reseñables).

La mayoría de los elementos configuradores del sistema de protección social son garantía de la efectividad de unos principios básicos de solidaridad intergeneracional y de igualdad y equidad a los que no debe renunciar una sociedad que parte del estado social y democrático de derecho como forma adecuada de organización. Pretender obviar cualquier sistema de protección como el que hemos venido construyendo, junto a otros pilares esenciales como la atención a las personas dependientes y, por supuesto, la salud y los cuidados, significa tanto como abandonar a nuestros ciudadanos y ciudadanas ante cualquier riesgo o contingencia dignos de protección. Es un aspecto básico del concierto social que debemos reafirmar y que debe descansar en el refuerzo de estos pilares esenciales.

Este planteamiento de partida no debe obviar los problemas a afrontar. Antes al contrario, debe servir para encarar los retos que, desde un punto de vista social, económico e incluso territorial, se presentan. Sin duda, debemos atender las reformas estructurales que sean necesarias, porque lo contrario supondría perder la visión global

de un análisis que es ineludible en un mundo en cambio. Por añadidura, este análisis debe ser transversal y debería evitar este criterio cortoplacista que resulta tan recurrente en la política actual. Tampoco deberíamos circunscribir dicho estudio a una perspectiva meramente sectorial de la cuestión, ya que ello significaría tanto como restringir o directamente evitar cualquier aproximación integral que, ahora quizá con especial incidencia, resulta necesaria.

Los retos de futuro son evidentes. La incertidumbre forma parte de ellos y a ello ha contribuido, sin duda, la crisis de salud pública en la que estamos inmersos. A ésta la acompañan con especial saña una crisis económica de cuyos efectos aún no tenemos conocimiento y, particularmente en nuestro país, una crisis institucional que parece sistemática y donde demasiados actores parecen desenvolverse con quizá excesiva soltura en una especie de ecosistema que los alimenta.

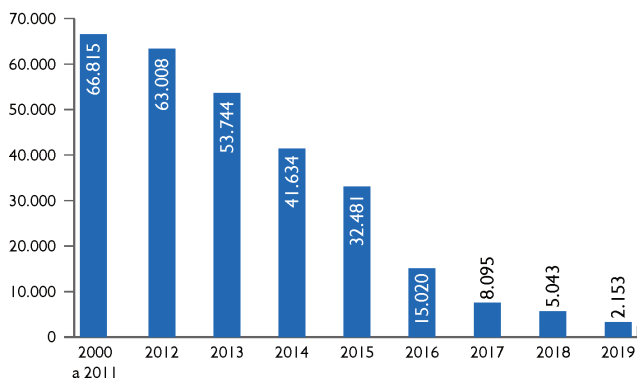


La nómina mensual de pensiones contributivas de la Seguridad Social ascendió a los 9.879,16 millones de euros a 1 de abril, lo que supuso un incremento del 2,93% respecto al mismo mes del año pasado. Más de dos tercios de la nómina se destinaron al abono de las pensiones de jubilación, cuyo montante ascendió a 7.064,5 millones de euros. Esta cuantía creció un 3,42% en los últimos doce meses.

De la evolución de la denominada “nómina” de la Seguridad Social podemos comprobar cómo se ha configurado –y aún hoy, se configura– nuestro mercado de trabajo y las profundas desigualdades sobre el que se ha asentado el mismo, desde una perspectiva productiva, social e, incluso, territorial. Al mismo tiempo, si cruzamos el propio crecimiento constante de dicha nómina con el decremento del Fondo de

**Evolución general del Fondo de Reserva**

(A precio total de adquisición)



Reservas y la estructura de nuestra pirámide de población, es fácil deducir que, también desde este punto de vista, tenemos un problema serio que se está manifestando con claridad en los últimos ejercicios y amenaza el futuro mediato<sup>2</sup>.

El proyecto de presupuesto de la Seguridad Social, que se incorporará a los Presupuestos Generales del Estado, refleja la insuficiencia de la previsión de ingresos derivados de cotizaciones para atender a los gastos previstos en materia de pensiones y otras prestaciones contributivas del sistema (aspecto significativo si tenemos en cuenta que se parte de la distinción de fuentes de financiación según el nivel de protección).

Esto es grave. Pero como ante cualquier enfermedad, el diagnóstico ha de ser correcto y el tratamiento adecuado.

Decíamos que de los datos de evolución sobre pensiones en nuestro sistema de Seguridad Social se deducían algunos de los problemas de nuestro mercado de trabajo, desde una perspectiva productiva y social, pero también con un componente territorial que no es desdeñable. Sobre todo, cuando las denominadas tensiones territoriales y las distintas formas de nacionalismo permanecen siempre como cuestión recurrente –los clásicos habituales, pero también, aquellos más novedosos como la tensión constante de la Comunidad de Madrid reclamando su elemento “diferencial”–.

2. Datos en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/280420-pensiones.aspx#:~:text=La%20pensi%C3%B3n%20media%20en%20Espa%C3%B1a,mismo%20mes%20del%20a%C3%B1o%20pasado.>

Sobre la evolución del Fondo de Reserva vid. el “Informe a las Cortes Generales. Evolución, actuaciones del año 2019 y situación a 31 de diciembre de 2019” sobre el Fondo de Reservas: [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/534137b9-b2b9-4cc5-9fff-d65b9116dc05/Informe\\_Cortes\\_WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/534137b9-b2b9-4cc5-9fff-d65b9116dc05/Informe_Cortes_WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=).

Total pensiones					
Hombres		Mujeres		Total	
Número	P. Media	Número	P. Media	Número	P. Media
1.249	300,11	1.204	303,18	2.453	301,62
5.938	304,48	5.757	302,92	11.695	303,71
16.031	308,44	15.147	304,07	31.178	306,32
29.539	307,15	28.573	307,76	58.112	307,45
44.666	316,69	42.781	314,50	87.449	315,62
4.345	521,76	3.139	451,06	7.484	492,11
10.445	700,51	6.597	660,90	17.042	685,18
26.313	790,87	18.064	746,59	44.377	772,84
54.466	846,92	40.845	781,94	95.311	819,07
86.899	856,95	71.284	789,25	158.183	826,44
130.498	880,06	117.718	779,69	248.217	832,45
196.004	1.091,34	182.541	824,79	378.546	962,80
437.609	1.363,26	346.507	1.014,12	784.117	1.208,97
959.956	1.425,57	797.288	1.055,83	1.757.244	1.257,81
913.782	1.400,64	818.074	893,71	1.731.860	1.161,18
719.643	1.282,94	765.210	767,33	1.484.858	1.017,22
506.313	1.121,54	697.544	706,92	1.203.868	881,30
550.057	1.002,55	1.121.289	667,97	1.671.379	778,08
65	1.610,72	33	759,13	98	1.323,96
<b>4.693.818</b>	<b>1.235,18</b>	<b>5.079.595</b>	<b>813,52</b>	<b>9.773.471</b>	<b>1.016,03</b>
70 años		74 años		72 años	

Por ejemplo:

La pensión media por sexo refleja una acentuada desigualdad entre hombres y mujeres<sup>3</sup>.

Es cierto que en el análisis actual de las pensiones medias se refleja la evolución del mercado de trabajo pasado, relativo al período en que se produjeron las cotizaciones que dan lugar a la determinación de las prestaciones actuales. Pero no lo es menos que, además de mostrar en sí mismo un problema actualizado de diferencia en el tratamiento de hombres y mujeres en relación con su capacidad económica como pensionistas, muestra la necesidad de atender urgentemente la corrección de una tendencia que es permanente en el tiempo y que muestra escasos indicios de corrección.

Esta comparativa de pensiones medias por sexo presenta estos rasgos en todos los supuestos, particularmente cuando se analiza la pensión de jubilación, donde la referida desigualdad es patente. Pero, además, presenta rasgos específicos cuando se analiza la pensión de viudedad, cuya cuantía es muy inferior por su forma de cálculo, y cuyos beneficiarios son mayoritariamente mujeres (y no solo por la mayor esperanza de vida de las mismas). Si unimos ambos rasgos, nos encontramos con una menor protección de las mujeres que de los

3. Se pueden consultar los datos estadísticos sobre pensiones contributivas en: <https://www.mites.gov.es/estadisticas/bel/index.htm>.

(Importe en miles de euros)

PENSIONES REGÍMENES	INCAP. PERMANENTE			JUBILACIÓN			VIUDEDAD		
	Número	Importe	P. media	Número	Importe	P. media	Número	Importe	P. media
GENERAL	723.600	729.190	1.007,72	4.361.425	5.691.363	1.304,93	1.734.191	1.336.851	770,88
TRABAJADORES AUTÓNOMOS	119.658	90.013	752,25	1.310.489	1.015.518	774,92	469.691	245.204	522,05
TRABAJADORES DEL MAR	7.251	6.993	964,46	68.274	88.482	1.295,98	42.467	30.508	718,38
MINERÍA DEL CARBÓN	2.519	4.073	1.616,73	36.617	83.343	2.276,08	21.819	22.765	1.043,35
ACCIDENTES DE TRABAJO	85.341	97.344	1.140,65	53.129	65.012	1.223,66	54.113	48.182	890,40
ENFERMEDADES PROFESIONALES	12.038	13.397	1.112,87	10.710	18.156	1.695,22	11.161	12.762	1.143,47
S O V I	6.785	2.797	412,18	254.269	102.661	403,75	23.358	9.577	410,01
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>957.192</b>	<b>943.806</b>	<b>986,02</b>	<b>6.094.913</b>	<b>7.064.534</b>	<b>1.159,09</b>	<b>2.356.800</b>	<b>1.705.849</b>	<b>723,80</b>

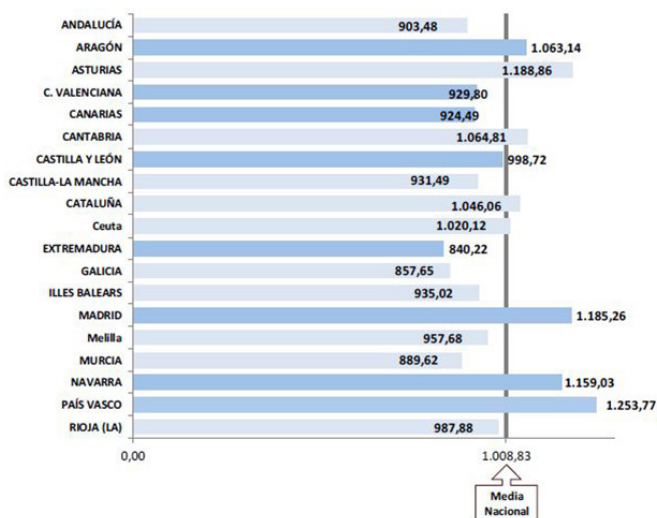
hombres, tanto a nivel general por razones de su más reciente y peor incorporación al mercado de trabajo, como a nivel particular por la necesidad de atención a aquellas mujeres que resultan especialmente desprotegidas (el análisis de los complementos de mínimos por pensiones insiste en este aspecto). Por consiguiente, desde una perspectiva de género, se reflejan datos que requieren una actuación constante en el tiempo, tanto desde la perspectiva del mercado de trabajo para evitar sesgos de futuro, como desde la necesaria atención actual de las pensionistas que reciben poco más que rentas de subsistencia que complican su propio desarrollo en condiciones dignas de autonomía personal.

Desde una perspectiva de actividad se reflejan datos también relativamente complejos cuando analizamos las pensiones por régimen aplicable (fundamentalmente, la de jubilación)<sup>4</sup>.

La diferencia de pensiones en el régimen general (por no hablar de otros más específicos como el régimen de la minería del carbón) y el régimen especial de trabajadores autónomos muestra un diferencial de más del 40%. Sin duda en este dato se reflejan distintos componentes. Entre ellos, pudieran considerarse la incidencia de la incertidumbre propia del trabajo autónomo en las opciones de cotización (los trabajadores autónomos podrían escoger sus bases de cotización); una natural tendencia, en este sentido, a minimizar los costes fijos en la actividad por cuenta propia; una precarización de ciertas formas de trabajo autónomo que impediría sociológica o económicamente una mayor contribución al sistema; y, en determinadas ocasiones, una situación de infracotización en actividades por cuenta propia con ingresos superiores. El propio marco normativo y su relación con el régimen fiscal (conectado con regímenes de módulos asimilables a los criterios de determinación de las bases mínimas de cotización) inciden seguramente en este

4. Datos transcritos de: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2020/PensionesContributivasAbril%202020B.pdf>.

## Importe de la pensión media por CC.AA. Abril 2020



aspecto junto a la relativa rigidez de las normas sobre dinámica de cotización en el RETA.

Desde una perspectiva territorial, la diferencia entre pensión media refleja igualmente las profundas desigualdades en el tejido productivo de nuestro país. Unas diferencias que lejos de resolverse se mantienen en el tiempo.

Salvo algún caso relacionado con sectores de actividad concretos (Asturias y las pensiones medias del régimen de la minería del carbón), las pensiones medias más altas se dan en Aragón y, como es imaginable, en Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco<sup>5</sup>.

Además de las desigualdades de trasfondo en el mercado de trabajo precedente que en gran medida permanecen, es curioso que coincidan en estas comunidades constantes tensiones territoriales de distinta índole y con diferentes manifestaciones entre las que más reciente está la relativa a la denominada armonización fiscal.

Estos datos, entre los más destacables, representan, pues, marcadores de cuestiones de calado que permanecen en el tiempo. Reflejan:

5. Datos transcritos de: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/280420-pensiones.aspx#:~:text=La%20pensi%C3%B3n%20media%20en%20Espa%C3%B1a,mismo%20mes%20del%20a%C3%B1o%20pasado.>

- Un problema de conformación territorial del mercado de trabajo, donde las distintas tensiones “nacionalistas” coinciden en general (salvo alguna excepción como Aragón o Asturias –en este caso por el tema concreto del Régimen de la minería del carbón en extinción–) con los territorios con pensiones más altas (en algún supuesto coincidiendo asimismo con las demandas de partidos nacionalistas para gestionar el reconocimiento de las pensiones y promulgando su incremento, algo en lo que podemos estar de acuerdo, pero desde otras aproximaciones);
- Un problema de discriminación histórica en el trabajo entre hombres y mujeres que no parece resolverse con la prontitud deseable;
- Un problema de gestión y aproximación a la protección de los autónomos que requiere una aproximación específica para, entre otras cosas, poder discernir cuál es la causa real y acercarnos a las grandes diferencias entre los distintos colectivos incluidos en el mismo (algo en lo que se pronuncia, no sin cierta polémica provocada, el reciente acuerdo de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo).

No son las únicas cuestiones a analizar, pero reúnen en sí mismas una profundidad importante. Sin duda a éstas habría que sumar el problema demográfico, a nivel nacional (sobre la base de la estructura de nuestra pirámide de población) e internacional (con la gestión de la presión migratoria previsible); las cuestiones estratégicas desde un punto de vista geopolítico y geoeconómico; la necesaria anticipación a temas previsible como los derivados de las denominadas nuevas formas de trabajo y la incidencia de la inteligencia artificial y digitalización en la economía y la deslocalización del trabajo; la influencia del comercio internacional; etc. Y en todo caso requiere un análisis y estudio sosegado que requiere una necesaria abstracción del ruido mediático inmediato derivado de la actual forma de hacer política. Se requiere también capacidad de análisis porque la complejidad e imbricación de los temas la exige.

A todas estas cuestiones, hay que unir la constatación de la insuficiencia de las previsiones de ingresos por cotizaciones para atender la financiación de las prestaciones contributivas como reflejo inmediato de los problemas detectados en el actual sistema de Seguridad Social.

Las cotizaciones dependen obviamente de dos aspectos clave: población activa con trabajo y cuantía de los salarios, que, en el régimen general, determinan las bases de cotización (junto al régimen de autónomos, donde la cotización queda, dentro de los límites normativos, a su libre disposición en función de su capacidad económica). La previsión de ingresos, pues, depende la situación de la actividad económica y, en concreto, respecto al régimen general al menos, de la situación del mercado de trabajo y de los salarios. La política de devaluación interna, favorecida por la reforma laboral de 2012 en los aspectos que afectan a la estructura y dinámica de la negociación colectiva, ha conllevado una reducción de salarios que sería conveniente corregir.



El diagnóstico es complejo. Por consiguiente, la solución no debería constreñirse a aspectos exclusivamente referidos a la previsión de gastos ni, por tanto, a la forma de cálculo de determinadas pensiones, sin incluir en la ecuación todos los aspectos que confluyen en la determinación del mercado de trabajo. Es más, como política principal de gasto, dentro de la que habría que incluir la atención a servicios públicos esenciales como la salud, la enseñanza y, por supuesto, la atención a la dependencia, debería incluirse en aquélla la política fiscal, que debería ser apartada de todos estos ruidos interesados que son ajenos a los debates necesarios sobre la participación de los ciudadanos, dentro de los principios establecidos en el art. 31 de la Constitución, en el mantenimiento de un estado social.

En definitiva, es necesario abordar las carencias estructurales que reflejan datos como los destacados; evitar los posicionamientos disgregadores que tienden a evitar la convergencia necesaria entre territorios y personas; adoptar medidas estructurales que corrijan las desigualdades y desequilibrios; e incluir, si es necesario, un debate más amplio sobre la política fiscal. También es ineludible anticiparse, en lo posible, a los retos que nos plantea un futuro con elementos de incertidumbres claros, pero también con cuestiones relativamente identificadas.

Cualquier aproximación a la cuestión requiere un análisis sosegado, integral, complejo sin duda, y, por supuesto, con un alto contenido estructural donde coincidan muchas de las cuestiones que hay que abordar: situación del mercado de trabajo, evaluación del sistema de Seguridad Social, análisis de la adecuación de la población activa a empleos de calidad, papel de la administración en la configuración del mercado de trabajo, política salarial, definición de una política fiscal, etc.

La definición, defensa y aseguramiento de nuestro sistema de Seguridad Social solo es el reflejo de la necesidad de una nueva forma de hacer política. Porque la política que percibimos los ciudadanos es demasiado vieja, demasiado cansina. Y si no, demasiado inútil. Y esta inutilidad solo provoca desafección.

Y es que no hacer nada no debiera ser una opción aceptable.