



SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA: DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE REFORMA¹

SUSTAINABILITY OF THE SPANISH SOCIAL SECURITY SYSTEM: DIAGNOSIS OF THE MAIN CHALLENGES AND REFORM PROPOSALS

Alejandro Carretero Lozano

Graduado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos
Universidad Rey Juan Carlos, España
alexcarreterolozano@gmail.com

Recibido: 08/07/2026 | Aceptado: 22/07/2026

Resumen

El sistema de Seguridad Social español afronta una encrucijada de naturaleza estructural derivada de la confluencia de tres factores: el envejecimiento acelerado de la población, la persistente debilidad del mercado laboral y el crecimiento sostenido del gasto en pensiones. El presente artículo reconstruye el origen histórico y los fundamentos teóricos del sistema español, analiza sus principales desafíos de sostenibilidad, examina las reformas legislativas implementadas desde 2011 y formula propuestas orientadas a garantizar su viabilidad a largo plazo. La conclusión central es que ninguna medida aislada resulta suficiente, siendo necesario un conjunto articulado de reformas que actúe simultáneamente sobre los ingresos, el gasto y la estructura demográfica, en el marco del consenso propio del Pacto de Toledo.

Palabras clave: Seguridad Social, sostenibilidad, pensiones, envejecimiento demográfico, reformas.

Abstract

The Spanish Social Security system faces a structural crossroads stemming from the convergence of three factors: accelerated population ageing, the persistent weakness of the labour market, and the sustained growth of pension expenditure. This article reconstructs the historical origin and theoretical foundations of the Spanish system, analyses its main sustainability challenges, examines the legislative reforms implemented since 2011, and puts forward proposals aimed at ensuring its long-term viability. The central conclusion is that no single measure is sufficient, requiring

¹ Este artículo contiene un resumen del Trabajo de Fin de Grado presentado en la Universidad Rey Juan Carlos por el autor, bajo la dirección de la profesora María Mar Alarcón Castellanos.

instead a coordinated set of reforms acting simultaneously on revenues, expenditure, and demographic structure, within the consensus framework of the Toledo Pact.

Keywords: Social Security, sustainability, pensions, demographic ageing, reforms.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA ESPAÑOL. A. Los dos grandes modelos de protección social: Bismarck y Beveridge. B. Las primeras técnicas de protección y el nacimiento de los seguros sociales en España. C. La unificación del sistema: la Ley de Bases de 1963. D. De la Constitución de 1978 al Pacto de Toledo: hacia el consenso sobre la sostenibilidad. III. DIAGNÓSTICO: LOS GRANDES DESAFÍOS DE SOSTENIBILIDAD. A. El desafío demográfico. B. Las debilidades estructurales del mercado laboral. C. La presión creciente sobre el gasto: el caso de las pensiones. D. El desequilibrio estructural entre ingresos y gastos. IV. LAS REFORMAS RECIENTES Y SU IMPACTO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD. A. La Ley 27/2011: el punto de inflexión normativo contemporáneo. B. La Ley 23/2013: la sostenibilidad automática y las razones de su derogación. C. El Pacto de Toledo de 2020 y la nueva arquitectura de la reforma. D. El Real Decreto-ley 2/2023: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota de solidaridad. V. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO. A. Medidas orientadas al incremento de los ingresos. B. Medidas orientadas a la contención y racionalización del gasto. C. La previsión social complementaria como tercer pilar del sistema. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho consagrado en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE). Su función protectora frente a las contingencias vitales, tales como la enfermedad, el desempleo, la vejez o la invalidez, tiene anclaje constitucional expreso en los artículos 41 y 50 CE, que obligan a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice prestaciones suficientes y pensiones dignas, periódicamente actualizadas. La inclusión de ambas disposiciones en el texto constitucional no es casual, pues constituye una declaración de intenciones del constituyente que ratifica la identidad de España como Estado social y eleva la protección social a la categoría de función esencial del Estado.

Sin embargo, el sostenimiento de este edificio protector exige una base financiera sólida que, en la actualidad, se ve amenazada por una confluencia de factores demográficos, económicos y laborales que cuestionan la viabilidad del sistema a largo plazo. La cuestión no es nueva (el Pacto de Toledo data de 1995, y sus antecedentes normativos se remontan a finales del siglo XIX), pero sí adquiere una urgencia renovada ante el inminente proceso de jubilación masiva de la generación del baby boom y el preocupante descenso sostenido de la natalidad. España no es, en este sentido, una excepción, ya que la práctica totalidad de los sistemas de protección social europeos, contruidos sobre el paradigma del reparto intergeneracional, afrontan tensiones estructurales semejantes derivadas del envejecimiento poblacional, si bien la intensidad y los plazos del fenómeno varían de un país a otro.

El presente artículo aborda esta problemática con un triple objetivo. En primer lugar, reconstruye el origen histórico y los fundamentos teóricos sobre los que se asienta el modelo español,

identificando su filiación dentro de las grandes tradiciones europeas de protección social. En segundo lugar, realiza un diagnóstico de los principales desafíos que comprometen la sostenibilidad del sistema en su configuración actual, entre los que se cuentan el cambio demográfico, la debilidad estructural del mercado laboral y el desequilibrio entre ingresos y gastos. En tercer lugar, examina las reformas legislativas más relevantes adoptadas desde 2011 y formula propuestas adicionales orientadas a garantizar la viabilidad futura del sistema.

La metodología empleada combina el análisis doctrinal y normativo con el estudio de datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), el Banco de España y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF). El recorrido histórico se apoya, asimismo, en la normativa originaria y en la doctrina especializada en la materia, con el propósito de mostrar que los desafíos actuales del sistema no son una anomalía coyuntural, sino el último episodio de una tensión entre protección social y sostenibilidad financiera que ha acompañado a la institución desde su nacimiento.

II. MARCO TEÓRICO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA ESPAÑOL

A. Los dos grandes modelos de protección social: Bismarck y Beveridge

Con carácter previo a cualquier análisis de sostenibilidad, conviene precisar que un sistema de Seguridad Social puede entenderse, en sentido técnico, como el conjunto de mecanismos jurídicos destinados a proteger a determinadas colectividades frente a riesgos o contingencias que generan situaciones de necesidad². Esta protección, sin embargo, no se ha articulado históricamente de manera uniforme en Europa, sino que ha dado lugar a dos grandes tradiciones que, desde finales del siglo XIX, han configurado los sistemas de protección social del continente: el modelo bismarckiano y el modelo beveridgiano. Ambos comparten el objetivo de proteger a la ciudadanía frente a situaciones de necesidad, pero difieren sustancialmente en su filosofía, en su ámbito subjetivo de cobertura y en su mecanismo de financiación³.

El modelo bismarckiano toma su nombre del canciller alemán Otto von Bismarck, quien en 1883 introdujo el primer seguro social obligatorio de la historia, el seguro de enfermedad, complementado en los años siguientes con un programa de indemnización de accidentes (1884). La motivación de Bismarck fue doble: de una parte, mejorar el rendimiento y la productividad de la clase obrera; de otra, una motivación claramente política, orientada a apaciguar a los sectores socialistas más radicales del país mediante la satisfacción parcial de sus reivindicaciones⁴.

Desde el punto de vista técnico, el modelo bismarckiano se caracteriza por un fuerte paternalismo estatal y un marcado carácter contributivo: la financiación procede fundamentalmente de las cotizaciones de trabajadores y empresarios, y el nivel de protección guarda una relación directa

² MONTÓYA MELGAR, ALFREDO: Derecho del trabajo, 44.ª ed., Tecnos, Madrid, 2023, pág. 663.

³ VLEMINCKX, KOEN: «El Origen de la Seguridad Social», Socieus+, 2023.

⁴ KÖHLER, PETER A.; ZACHER, HANS FRIEDRICH; y PARTINGTON, MARTIN: The Evolution of Social Insurance, 1881-1981, St. Martin's Press, Nueva York, 1982.

con la trayectoria de cotización del beneficiario. Se trata de un sistema orientado, en esencia, a la clase trabajadora y a la clase media, que persigue mantener el nivel de vida previo a la contingencia protegida, incluyendo la previsión de un ahorro suficiente para la vejez.

Frente a este modelo, el sistema británico, de inspiración mucho más liberal, se articula en torno al conocido Informe Beveridge de 1942, obra del economista William Henry Beveridge. El modelo beveridgiano parte de una premisa marcadamente distinta: el Estado no asume una responsabilidad paternalista sobre el conjunto de las contingencias vitales del individuo, sino que se limita a garantizar un nivel mínimo de subsistencia, reduciendo la pobreza y elevando los ingresos de los colectivos más desfavorecidos⁵.

El modelo inglés se caracteriza por un corte mucho más individualista: el papel del Estado se limita a proporcionar servicios mínimos universales, financiados mediante impuestos generales (y no mediante cotizaciones vinculadas al salario), mientras que los individuos deben satisfacer privadamente las necesidades adicionales a esa cobertura básica. Beveridge defendió que este enfoque beneficiaba tanto a los colectivos más desfavorecidos, a quienes se garantizaba una cantidad básica de recursos, como a las clases medias y altas, que podían destinar el ahorro derivado de unos impuestos más reducidos a la contratación de coberturas privadas complementarias.

La distinción entre ambos modelos no es meramente histórica, sino que continúa siendo una herramienta analítica fundamental para clasificar los sistemas de protección social contemporáneos. El sistema español, como se expondrá a continuación, se ha construido históricamente sobre una matriz claramente bismarckiana, de fuerte componente contributivo y paternalismo estatal, aun cuando incorpora, especialmente desde la Constitución de 1978, elementos de naturaleza asistencial y no contributiva propios de la tradición beveridgiana, en lo que constituye un modelo mixto característico de buena parte de los países de la Europa continental⁶.

B. Las primeras técnicas de protección y el nacimiento de los seguros sociales en España

El origen de la Seguridad Social española debe entenderse como un proceso gradual que, antes de cristalizar en un sistema integrado, se manifestó a través de medidas dispersas de iniciativa fundamentalmente privada⁷. Las sociedades de socorro mutuo, asociaciones de trabajadores que constituían fondos comunes para proteger a sus miembros enfermos o a las familias de los fallecidos, y las primeras mutualidades profesionales representan los antecedentes más remotos de la institución, junto con la beneficencia, manifestación tradicional de ayuda basada en el altruismo individual.

La primera intervención legislativa del Estado español en esta materia se produjo el 5 de diciembre de 1883, mediante un Real Decreto cuyo objetivo era mejorar las condiciones generales de trabajo de la clase obrera⁸. Esta norma dio lugar a la creación de la Comisión de Reformas

⁵ CONDE-RUIZ, J. IGNACIO; y GONZÁLEZ, CLARA I.: «Modelo de pensiones europeo: ¿Bismarck o Beveridge?», Boletín de Estudios Económicos, FEDEA, Madrid, 2018.

⁶ ROS BENAVIDES, MARÍA JESÚS: Derecho de la Protección Social, 16.ª ed., Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2024, pág. 16.

⁷ MONTROYA MELGAR, ALFREDO: Derecho del trabajo, op. cit., pág. 666.

⁸ Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, por el que se crea la Comisión de Reformas Sociales.

Sociales, encargada de estudiar el bienestar de los trabajadores y de proponer mejoras en cuestiones tales como las cajas de retiro, los socorros para enfermos e inválidos del trabajo y la regulación del trabajo de mujeres y niños⁹. La relevancia de esta primera intervención no reside tanto en las medidas concretas que adoptó, ciertamente modestas, cuanto en la intencionalidad que reveló: el reconocimiento oficial, por primera vez en la historia española, de que la cuestión social requería la atención y la intervención directa del Estado.

El verdadero punto de inflexión llegaría diecisiete años después, con la promulgación de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, inspirada en la homóloga francesa de 1898. Esta norma introdujo la teoría de la responsabilidad objetiva del empresario ante los accidentes de trabajo, así como la posibilidad de asegurar dicha responsabilidad¹⁰. Su impacto fue de tal magnitud que asentó definiciones que continúan vigentes en la actualidad, como la propia noción de accidente de trabajo, que su artículo primero definía como toda lesión corporal que el operario sufriera con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecutase por cuenta ajena. Esta ley fue, asimismo, pionera al establecer la obligación empresarial de indemnizar a la viuda y a los hijos del trabajador fallecido en accidente laboral, así como de sufragar los gastos del sepelio¹¹.

El proceso institucionalizador continuó en 1903 con la creación del Instituto de Reformas Sociales, sucesor formal de la Comisión de Reformas Sociales¹², y alcanzó un nuevo hito en 1908, con la promulgación de la ley que dio lugar al Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP)¹³. Este organismo autónomo, dedicado al estudio y regulación de la previsión social, en especial de las pensiones de retiro, asumiría progresivamente la integración de las cajas de gestión de los seguros sociales que irían surgiendo en las décadas siguientes¹⁴.

Entre estos seguros sociales destacó muy especialmente el seguro obligatorio de retiro obrero, fruto del Real Decreto de 11 de marzo de 1919, que estableció un sistema de jubilación a los sesenta y cinco años de edad, en el que quedaban incluidos todos los trabajadores con remuneraciones inferiores a un determinado umbral. El sistema contaba con una cotización obligatoria a cargo de las empresas, complementada por una aportación adicional del Estado, lo que representó un compromiso público simbólicamente decisivo con la protección de la vejez¹⁵. A lo largo de las décadas siguientes, comprendiendo la dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República, la Guerra Civil y el franquismo, el sistema continuó expandiéndose de forma fragmentaria, incorporando sucesivamente el seguro obligatorio de maternidad, el seguro de paro forzoso y el Seguro Obligatorio de Enfermedad de 1942, siendo este último el primer régimen de protección de enfermedad de carácter obligatorio del país.

⁹ OSORIO DE REBELLÓN GARCÍA, IGNACIO: «La Comisión de Reformas Sociales (1883-1903)», Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2020.

¹⁰ Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900 (Gaceta de Madrid, de 31 de enero de 1900). Art. 1.

¹¹ MONTOYA MELGAR, ALFREDO: Derecho del trabajo, op. cit., pág. 667.

¹² Real Decreto de 23 de abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales.

¹³ Ley de 27 de febrero de 1908, por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión.

¹⁴ MARTÍNEZ MORENO, CAROLINA et al.: «La previsión social en España: del instituto nacional de previsión al instituto nacional de seguridad social», Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, s. f.

¹⁵ Real Decreto de 11 de marzo de 1919, por el que se establece con carácter obligatorio el régimen de retiro obrero.

C. La unificación del sistema: la Ley de Bases de 1963

Si hubiera que identificar un verdadero punto de inflexión en la historia institucional de la Seguridad Social española, este sería la aprobación de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social¹⁶ (en adelante, LBSS). Hasta ese momento, el sistema español se caracterizaba por una notable dispersión normativa e institucional, fruto de la acumulación progresiva de seguros sociales aislados, cada uno con su propia financiación, su propia gestión y sus propios sujetos protegidos. La LBSS abordó esta fragmentación mediante tres grandes innovaciones.

En primer lugar, optó decididamente por la unificación del sistema, desechando el descontrol generado por los seguros sociales aislados y estableciendo un modelo unitario e integrado de protección social¹⁷. En segundo lugar, estructuró el sistema en dos grandes regímenes, general y especiales, sentando las bases de la arquitectura que, con modificaciones, perdura hasta nuestros días. En tercer lugar, y de manera especialmente relevante para el objeto de este artículo, modificó sustancialmente el modelo de financiación, abandonando un sistema cercano a la capitalización para adoptar un modelo de reparto con participación financiera del Estado¹⁸, consolidando así la filiación bismarckiana del sistema español que se ha mantenido como seña de identidad estructural hasta la actualidad.

La articulación efectiva de la LBSS se produjo mediante el Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprobó el primer texto articulado de la Ley General de la Seguridad Social¹⁹, entrando en vigor el sistema unificado en 1967. Desde entonces, el sistema ha experimentado sucesivas refundiciones normativas, en 1974, en 1994 y, más recientemente, en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre²⁰, que han ido incorporando las reformas parciales acumuladas en cada período, sin alterar la lógica estructural de reparto y contributividad heredada de 1963.

D. De la Constitución de 1978 al Pacto de Toledo: hacia el consenso sobre la sostenibilidad

La aprobación de la Constitución Española de 1978, en el marco de la transición democrática, supuso la consagración definitiva del derecho a la Seguridad Social como derecho constitucional del Estado social, según se ha expuesto en la introducción de este artículo. A partir de ese momento, el sistema experimentó una primera gran reforma postconstitucional, derivada de los Pactos de la Moncloa, que reestructuró el aparato gestor del sistema mediante la creación de las entidades gestoras que, con modificaciones, persisten en la actualidad: el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Salud (posteriormente reconvertido en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria), el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, el Instituto Social de la Marina y la Tesorería General de la Seguridad Social.

¹⁶ Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1963).

¹⁷ CALLE DIEZ, IVÁN: «La Seguridad Social y su sostenibilidad (1963-2018)», Universidad de Valladolid, Valladolid, 2019.

¹⁸ VILAR-RODRÍGUEZ, MARGARITA; y PONS PONS, JERÒNIA: «La ley de bases de la seguridad social de 1963 ¿una oportunidad perdida?», en El estado del bienestar: entre el franquismo y la transición, Madrid, 2020, págs. 125-156.

¹⁹ Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se aprueba el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1966).

²⁰ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por un intenso dinamismo legislativo orientado a racionalizar la acción protectora, ampliar la cobertura a colectivos hasta entonces desprotegidos y avanzar en la separación entre el nivel contributivo y el nivel asistencial del sistema. En este contexto se inscribe la regulación de las prestaciones no contributivas, que introdujo en el sistema español un nivel de protección no vinculado a cotizaciones previas, con un marcado enfoque de género orientado a paliar las insuficientes pensiones que históricamente obtenían las mujeres, debido a sus mayores dificultades de acceso al mercado laboral.

Sin embargo, el hito que mayor influencia ha ejercido sobre la trayectoria reformista del sistema en las últimas tres décadas es el Pacto de Toledo, acuerdo político y social suscrito por una mayoría casi unánime del Congreso de los Diputados en 1995. El Pacto de Toledo estableció una serie de líneas de actuación orientadas a garantizar la sostenibilidad y la viabilidad futura del sistema, reafirmando el compromiso con el mantenimiento y la mejora del modelo público de Seguridad Social y oponiéndose expresamente a cualquier transformación que pudiera atentar contra los principios de solidaridad, suficiencia y equidad, descartando en particular la introducción de un sistema de capitalización individual²¹.

Desde su aprobación inicial, el Pacto de Toledo ha sido objeto de sucesivas renovaciones, entre las que destaca el cuarto consenso de 2020, que se examinará con detalle en el epígrafe IV de este artículo, y que han ido adaptando sus recomendaciones a los nuevos desafíos demográficos y económicos del sistema. Esta capacidad de renovación periódica del consenso es, precisamente, lo que ha permitido que la mayor parte de las reformas estructurales adoptadas desde 1995 hayan gozado de una legitimidad parlamentaria y social que ha facilitado su implementación efectiva, frente a aquellas reformas adoptadas al margen de este marco de diálogo, cuya permanencia, como se expondrá en relación con la Ley 23/2013, ha resultado considerablemente más frágil.

La trayectoria histórica reseñada permite extraer una primera conclusión relevante para el análisis que sigue: los desafíos de sostenibilidad que afronta hoy el sistema de Seguridad Social español no constituyen una anomalía coyuntural, sino la manifestación más reciente de una tensión estructural, entre la ambición protectora del modelo bismarckiano heredado de 1963 y la disponibilidad de recursos financieros suficientes para sostenerlo, que ha acompañado a la institución desde su nacimiento. La diferencia respecto a episodios anteriores reside en la magnitud y la simultaneidad de los factores que convergen en el momento presente, según se analiza en el epígrafe siguiente.

III. DIAGNÓSTICO: LOS GRANDES DESAFÍOS DE SOSTENIBILIDAD

A. El desafío demográfico

España alcanzó en 2025 el máximo histórico de su serie poblacional, con 49.077.984 habitantes²². Se trata, sin embargo, de un dato que debe leerse con cautela, pues el crecimiento poblacional registrado responde de manera prácticamente exclusiva a la inmigración: el saldo vegetativo, es

²¹ Congreso de los Diputados: «Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27 de noviembre de 2020, núm. 187», Madrid, 2020.

²² INE: «Estadística continua de población», INE, 2025.

decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones, es negativo de forma ininterrumpida desde 2015. En 2023, España registró únicamente 320.656 nacimientos, la cifra más baja desde que existen registros estadísticos fiables, frente a 436.124 defunciones, lo que arroja un saldo vegetativo negativo de 115.468 personas²³. A ello se añade que la tasa de fecundidad española se sitúa entre las más bajas de su entorno, con 1,23 hijos por mujer, muy por debajo del umbral de reemplazo generacional, cifrado en 2,1 hijos por mujer²⁴.

Las proyecciones del INE para el horizonte 2022-2072 prevén que esta tendencia se consolide en las próximas décadas²⁵: la proporción de población autóctona irá reduciéndose progresivamente, pasando de representar más de cuatro quintas partes del total poblacional actual a poco más de tres quintas partes a mediados de siglo, con la inmigración erigiéndose como único motor neto de crecimiento demográfico del país. Este fenómeno no es exclusivo de España, sino que se inscribe en una tendencia compartida por el conjunto de la Unión Europea: la Comisión Europea estima que en 2050 la proporción de mayores de sesenta y cinco años pasará de representar el 20 % de la población comunitaria al 30 %.

Este envejecimiento estructural constituye, con diferencia, el factor que más directa e intensamente condiciona la sostenibilidad del sistema de pensiones, por una doble vía: de un lado, incrementa de forma sostenida el número de beneficiarios de prestaciones, fundamentalmente pensiones de jubilación; de otro, reduce proporcionalmente la base cotizante sobre la que descansa la financiación del sistema contributivo. La Comisión Europea estima que el gasto en pensiones en España supone ya en torno al 13,5 % del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB)²⁶, con perspectivas de crecimiento acelerado en las próximas décadas a medida que se intensifique el proceso de envejecimiento descrito.

El fenómeno demográfico conocido como *baby boom* agrava de manera notable este panorama. La generación nacida en España entre 1958 y 1977, que supera los 13,2 millones de personas y representa el 26 % de la población total del país, comenzó a jubilarse en 2023, coincidiendo con el sexagésimo quinto cumpleaños de los nacidos en 1958, y continuará haciéndolo de forma sostenida durante los próximos treinta años²⁷. El número de pensionistas del sistema, que en 2005 se situaba en 7.307.714 personas, ha alcanzado los 9.304.060 en 2024²⁸, con un total de 10.281.477 pensiones efectivamente en vigor a esa fecha²⁹. La previsible aceleración de este proceso a lo largo de los próximos lustros, coincidiendo con el grueso de la jubilación de esta generación, supondrá una presión financiera de magnitud considerable sobre el sistema, lo que confiere a este factor demográfico un carácter estructural y no meramente coyuntural.

²³ INE: «Estadística de nacimientos. Movimiento natural de la población», INE, 2024.

²⁴ CASTRO-MARTÍN, TERESA, MARTÍN-GARCÍA AYUSO, TERESA, CORDERO, JULIA y SEIZ, MARTA: «¿Cómo mejorar la natalidad en España?», FEDEA, Madrid, 2021.

²⁵ INE: «Proyecciones de Población 2022-2072», INE, Madrid, 2022.

²⁶ Comisión Europea: «2024 Ageing Report. Spain's Country Fiche», Bruselas, 2023.

²⁷ INE: «Población por edad (año a año)», INE, 2025.

²⁸ INSS: «Pensionistas del Sistema de la Seguridad Social en vigor a 1 de diciembre de 2024», INSS, 2025.

²⁹ INSS: «Evolución mensual de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social», noviembre 2024.

B. Las debilidades estructurales del mercado laboral

El sistema de Seguridad Social español descansa, como se ha expuesto en el epígrafe histórico precedente, sobre un modelo de reparto en el que las cotizaciones de la población activa financian directamente las prestaciones de la población pasiva³⁰. Esta arquitectura financiera implica que cualquier debilidad estructural del mercado laboral repercute de manera inmediata sobre los ingresos del sistema, configurando al empleo, junto con la demografía, como la variable más determinante de su equilibrio financiero.

La historia económica reciente de España ha estado marcada por dos grandes perturbaciones de enorme magnitud. La Gran Recesión de 2008-2014, originada por el colapso de la burbuja inmobiliaria, elevó la tasa de desempleo hasta el 26,94 % en el segundo trimestre de 2013, triplicando en apenas seis años el nivel de paro existente en 2007. La pandemia de COVID-19 provocó, posteriormente, una nueva disrupción de notable intensidad, elevando la tasa de paro de cerca del 14 % a más del 16 % en apenas tres trimestres, al afectar de manera particularmente severa a sectores intensivos en mano de obra como el turismo y la hostelería. En ambos episodios, el efecto sobre las cuentas del sistema fue de naturaleza doble y simultánea: contracción inmediata de los ingresos por cotizaciones sociales y expansión paralela del gasto en prestaciones por desempleo, lo que multiplicó el impacto financiero negativo de ambas crisis.

La situación más reciente resulta considerablemente más favorable. A finales de 2024, la tasa de paro se sitúa en el 10,61 %³¹ y el número de afiliados supera los 21,3 millones de personas, tras haberse sumado cerca de 500.000 nuevos cotizantes a lo largo del ejercicio. El ratio cotizante/pensionista, indicador esencial de la salud financiera de un sistema de reparto, se sitúa en 2,44, el valor más elevado registrado en los últimos treinta años, con la única excepción de los años previos a la crisis de 2008, marcados por la expansión artificial del empleo vinculada a la burbuja inmobiliaria³². Esta mejora coyuntural debe valorarse positivamente, aunque no debe inducir a un exceso de optimismo, pues no neutraliza las vulnerabilidades estructurales de fondo que el sistema continúa arrastrando.

Entre estas vulnerabilidades estructurales destacan, en primer término, la persistente temporalidad laboral, que erosiona la cotización media efectiva por trabajador y reduce la previsibilidad de los ingresos del sistema; en segundo término, la baja productividad por hora trabajada respecto a la media europea, que limita el crecimiento potencial de la masa salarial sujeta a cotización; y, en tercer término, la difícil inserción de los jóvenes en condiciones laborales estables, fenómeno que retrasa la consolidación de carreras de cotización completas. La tasa de dependencia, indicador que relaciona la población activa con la población dependiente (integrada por los menores de dieciséis años y los mayores de sesenta y cinco), se sitúa actualmente en el 53,25 %, y las proyecciones del INE la elevan hasta el 75,28 % en 2052³³. Esta tendencia alcista implica que, en el horizonte de una generación, cada vez menos cotizantes deberán sostener financieramente a un número creciente

³⁰ BLÁZQUEZ AGUDO, EVA MARÍA: Derecho de la Seguridad Social, 3.ª ed., Juruá, Lisboa, 2024, pág. 23.

³¹ INE: «Tasas de paro en España (2002-2024)», INE, 2024.

³² Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: «Afiliación a la Seguridad Social. Diciembre 2024», 2025.

³³ INE: «Tasa de Dependencia por año», INE, 2025.

de personas dependientes, generando una espiral de presión financiera de naturaleza estructural que el sistema deberá afrontar con independencia de la coyuntura económica del momento.

C. La presión creciente sobre el gasto: el caso de las pensiones

Las pensiones constituyen, con notable diferencia, el principal componente del gasto del sistema de Seguridad Social español. Su peso resulta determinante tanto en términos absolutos como en términos relativos: representan el 89,32 % del importe total de las prestaciones económicas reconocidas por el sistema, con un coste proyectado en los Presupuestos de la Seguridad Social (en adelante, PSS) de 2025 que asciende a 169.582.905.520 euros³⁴.

El factor estrictamente cuantitativo, el aumento sostenido del número de pensionistas ya analizado en el epígrafe demográfico, va acompañado de un factor cualitativo igualmente relevante: la cuantía media de las pensiones de jubilación se ha duplicado en menos de dos décadas, pasando de 681,58 euros mensuales en 2005 a 1.394,47 euros mensuales en 2024³⁵. Esta evolución obedece a una doble causa: de un lado, la mejora progresiva de las carreras de cotización de las cohortes que se van jubilando, vinculada al desarrollo económico del país en las últimas décadas; de otro, las sucesivas revalorizaciones legalmente impuestas, entre las que destaca la vinculación al Índice de Precios al Consumidor (en adelante, IPC) restablecida por la Ley 21/2021. Dicha revalorización garantiza el poder adquisitivo de los pensionistas, imperativo de orden constitucional derivado directamente del art. 50 CE, pero amplía simultáneamente el gasto del sistema en términos reales en función de la inflación registrada en cada ejercicio económico.

Este doble efecto convergente, un número creciente de pensionistas que perciben, además, pensiones de cuantía media cada vez más elevada, configura el principal nodo de tensión financiera del sistema a medio y largo plazo, y constituye el factor sobre el que con mayor intensidad se proyectan las reformas que se examinarán en el epígrafe siguiente.

D. El desequilibrio estructural entre ingresos y gastos

El modelo de financiación del sistema español combina, de manera coherente con su naturaleza mixta (bismarckiana en su origen, con incorporaciones beveridgianas posteriores), las cotizaciones sociales, que representan el 72,77 % de los ingresos totales previstos en los PSS de 2025, con las transferencias presupuestarias del Estado, que alcanzan el 20,80 % del total. Esta arquitectura de financiación dual es coherente con la estructura igualmente dual del sistema: el nivel contributivo se financia, en principio, mediante cotizaciones sociales; el nivel no contributivo, mediante recursos presupuestarios generales³⁶.

³⁴ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: «Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2025 (prórroga 2024). Tomo 1», Madrid, 2025.

³⁵ HERNÁNDEZ DE COS, PABLO; JIMENO, JUAN FRANCISCO; y RAMOS, ROBERTO: «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma», Doc. Ocasional n.º 1701, Banco de España, Madrid, 2017.

³⁶ ROS BENAVIDES, MARÍA JESÚS: Derecho de la Protección Social, op. cit., pág. 20.

El problema estructural reside en que, históricamente, esta separación de fuentes de financiación no ha sido real ni completa: prestaciones y gastos de naturaleza estrictamente no contributiva han venido siendo sufragados, en la práctica, con cargo a cotizaciones sociales, distorsionando con ello la imagen financiera real del sistema y dificultando una evaluación precisa de su equilibrio contributivo. Este fenómeno, denunciado de manera reiterada por las sucesivas comisiones del Pacto de Toledo³⁷, implica que las cuentas de la Seguridad Social incorporan obligaciones de gasto que, conforme a una correcta separación de fuentes, deberían imputarse directamente a los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE). La consecuencia inmediata de esta confusión es la generación de un déficit aparente del sistema que penaliza artificialmente la percepción pública sobre su verdadera viabilidad financiera, alimentando un debate social en ocasiones más alarmista de lo que los datos estrictamente contributivos permitirían sostener.

IV. LAS REFORMAS RECIENTES Y SU IMPACTO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

A. La Ley 27/2011: el punto de inflexión normativo contemporáneo

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social³⁸ (en adelante, LAMSS), constituye la reforma más profunda del sistema desde la propia Ley de Bases de 1963, y la primera de gran calado adoptada bajo el paraguas del Pacto de Toledo. Desarrollada en el marco trazado por el Libro Verde de la Comisión Europea de 7 de julio de 2010 y por el informe del Pacto de Toledo de ese mismo año, perseguía un objetivo claro: reforzar la sostenibilidad económica del sistema a largo plazo, estrechando la correlación entre lo efectivamente cotizado a lo largo de la vida laboral y lo posteriormente percibido en forma de prestación.

Sus medidas más relevantes pueden agruparse en tres grandes bloques. En primer lugar, el incremento progresivo de la edad ordinaria de jubilación, que pasa de los sesenta y cinco a los sesenta y siete años de forma escalonada hasta su plena implantación en 2027, si bien se mantiene la posibilidad de jubilación a los sesenta y cinco años con derecho al cien por cien de la prestación para quienes acrediten periodos de cotización superiores a treinta y ocho años y seis meses. En segundo lugar, la ampliación del período de cálculo de la base reguladora, que pasa de los quince a los veinticinco años inmediatamente anteriores a la jubilación. En tercer lugar, el endurecimiento de los requisitos de carencia mínima exigidos para el acceso a determinadas prestaciones³⁹. Según las estimaciones de la AIReF, esta reforma habría conseguido contener el crecimiento del gasto en pensiones en torno a un 2,9 % del PIB para el año 2048⁴⁰, lo que la convierte en la medida individual de mayor impacto financiero positivo adoptada hasta la fecha sobre la sostenibilidad del sistema.

³⁷ Congreso de los Diputados: «Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27 de noviembre de 2020, núm. 187», Madrid, 2020.

³⁸ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011).

³⁹ La edad ordinaria de jubilación se eleva progresivamente de 65 a 67 años a partir de 2027, salvo acreditación de más de 38 años y 6 meses cotizados.

⁴⁰ AIReF: «Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social», AIReF, Madrid, 2019.

B. La Ley 23/2013: la sostenibilidad automática y las razones de su derogación

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones⁴¹ (en adelante, LFSIR), introdujo en el ordenamiento español dos instrumentos de ajuste automático de notable sofisticación técnica. El primero, el factor de sostenibilidad, vinculaba el importe inicial de la pensión de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de la población, de manera que el sistema se ajustase automáticamente, sin necesidad de intervención legislativa periódica, a los cambios demográficos. El segundo, el índice de revalorización, sustituía la tradicional actualización anual según el IPC por una fórmula que ponderaba conjuntamente los ingresos y los gastos efectivos del sistema, estableciendo además un suelo del 0,25 % y un techo equivalente al IPC más un 0,50 % para la subida anual de las pensiones.

Desde una perspectiva actuarial, la lógica de ambos mecanismos resultaba impecable: garantizaban la contributividad del sistema y ajustaban automáticamente el nivel de gasto sin necesidad de reformas legislativas recurrentes. La AIReF estimó que la LFSIR podría haber reducido el gasto proyectado en pensiones en un 2,7 % adicional del PIB en 2048⁴². Sin embargo, su impacto efectivo sobre el poder adquisitivo de los pensionistas, especialmente intenso en los ejercicios de inflación elevada, en los que el suelo del 0,25 % implicaba una pérdida sustancial de poder de compra, generó un rechazo social y político de tal magnitud que condujo a su derogación efectiva mediante la Ley 21/2021 y, posteriormente, mediante el Real Decreto-ley 2/2023. La experiencia de la LFSIR ilustra de manera paradigmática una de las conclusiones centrales de este artículo: una reforma técnicamente solvente, pero adoptada sin el respaldo de un consenso social y parlamentario suficientemente amplio, tiende a tener una vida institucional considerablemente más breve que aquellas que sí logran articular dicho consenso.

C. El Pacto de Toledo de 2020 y la nueva arquitectura de la reforma

El cuarto consenso del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en octubre de 2020, coincidiendo con el vigésimo quinto aniversario de su firma original⁴³, fijó a través de sus veintiún recomendaciones la hoja de ruta que han seguido la práctica totalidad de las reformas posteriores. Entre sus orientaciones más relevantes para el objeto de este artículo destacan cuatro: la vinculación de la revalorización de las pensiones al IPC real, en sustitución del mecanismo automático introducido por la LFSIR; la consolidación efectiva de la separación de fuentes de financiación, abordando el problema estructural identificado en el epígrafe anterior; el fomento de la prolongación voluntaria de la vida laboral, mediante incentivos que hagan más atractiva esta opción frente a la jubilación anticipada; y la promoción de sistemas complementarios de previsión social articulados a través de la negociación colectiva.

⁴¹ 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 (BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013).

⁴² AIReF: «Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social», AIReF, Madrid, 2019.

⁴³ Congreso de los Diputados: «Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27 de noviembre de 2020, núm. 187», Madrid, 2020.

La Ley 21/2021⁴⁴ materializó varias de estas recomendaciones de manera prácticamente inmediata: restableció la revalorización automática de las pensiones según el IPC, dando así cumplimiento efectivo al mandato constitucional del art. 50 CE, introdujo el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (en adelante, MEI), que se examinará con detalle en el epígrafe siguiente, y modificó sustancialmente los coeficientes de penalización aplicables a la jubilación anticipada, al tiempo que incrementó los incentivos, tanto en forma de complementos económicos como de mejoras en el porcentaje aplicable, para quienes optasen por demorar voluntariamente su acceso a la jubilación más allá de la edad ordinaria.

D. El Real Decreto-ley 2/2023: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota de solidaridad

El Real Decreto-ley 2/2023⁴⁵ constituye la reforma de mayor alcance técnico y financiero de los últimos años, y puede entenderse articulada en torno a dos grandes categorías de medidas: aquellas orientadas a mejorar la equidad del sistema y aquellas dirigidas a reforzar específicamente su sostenibilidad financiera a medio y largo plazo.

En el primer grupo destaca la modificación del sistema de cómputo de la base reguladora, que a partir de 2026 permitirá al beneficiario optar entre dos fórmulas alternativas de cálculo: una primera, que tendrá en cuenta los últimos veintinueve años de su trayectoria profesional, excluyendo de dicho cómputo los dos años de cotización más desfavorables; y una segunda, consistente en el mantenimiento del sistema actualmente vigente de los últimos veinticinco años⁴⁶. Esta medida beneficia muy especialmente a las trayectorias laborales irregulares o con lagunas de cotización, fenómeno particularmente frecuente entre los trabajadores más jóvenes y en aquellos colectivos con mayor incidencia de precariedad laboral, contribuyendo así a una mayor equidad intergeneracional en el acceso a prestaciones dignas.

En el segundo grupo, el MEI, regulado en los arts. 117 a 127 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRSS), en la redacción dada precisamente por este Real Decreto-ley, se configura como una cotización adicional de carácter finalista, destinada íntegramente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (en adelante, FRSS) durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2050⁴⁷. En el ejercicio 2025, el MEI supone un 0,8 % adicional de cotización, distribuido entre la empresa, que asume el 0,67 %, y el trabajador, que asume el 0,13 % restante, con una senda de incremento gradual de una décima porcentual cada año hasta alcanzar el 1,2 % en 2029. La recaudación prevista en los PSS de 2025 por este concepto asciende a 2.793.160.000 euros.

⁴⁴ Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021).

⁴⁵ Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023).

⁴⁶ **Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones**: «Todas las claves de la reforma de las pensiones», Revista de la Seguridad Social, 2023.

⁴⁷ Arts. 117 a 127 TRSS, en la redacción dada por el RDL 2/2023.

El FRSS, gracias en buena medida a esta nueva fuente de financiación, acumuló a cierre de 2024 un saldo de 9.376.700.000 euros, el más elevado desde 2017, con una previsión oficial de alcanzar los 14.000 millones de euros al término del ejercicio 2025⁴⁸.

La cuota de solidaridad, regulada en el Real Decreto 322/2024, introduce desde 2025 una cotización adicional aplicable exclusivamente sobre las retribuciones que superen la base máxima de cotización vigente, con un tipo inicial del 0,92 % (repartido entre un 0,73 % a cargo de la empresa y un 0,19 % a cargo del trabajador) que irá creciendo progresivamente hasta alcanzar el 7 % en 2045 en su tramo más alto⁴⁹. Esta medida elimina parcialmente el tradicional techo de cotización del sistema español, aproximando el modelo nacional al empleado, con idéntica finalidad, por países de nuestro entorno como Francia, Suecia o Portugal.

Mención específica merece, por último, la cotización por prácticas formativas, introducida a través de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo⁵⁰: desde el 1 de enero de 2024, los alumnos en prácticas, tanto remuneradas como no remuneradas, cotizan a la Seguridad Social, ampliando con ello la base cotizante del sistema y reconociendo expresamente los periodos de formación práctica como tiempo efectivamente cotizado de cara al cómputo de futuras prestaciones, incluidas las pensiones de jubilación.

V. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO

La AlReF ha advertido reiteradamente de que las reformas adoptadas hasta la fecha, pese a su indudable valor y a la mejora estructural que han representado para las cuentas del sistema, resultan insuficientes para garantizar su sostenibilidad plena ante el escenario demográfico proyectado para las próximas décadas. Como afirma Montoya Melgar, la solución a este problema únicamente puede discurrir por dos vías no necesariamente excluyentes entre sí: el aumento de los ingresos del sistema o la reducción razonada de su gasto⁵¹. Desde esta premisa metodológica, se formulan a continuación las propuestas de reforma que, a juicio de este artículo, podrían contribuir de manera más eficaz a garantizar la viabilidad del sistema a largo plazo.

A. Medidas orientadas al incremento de los ingresos

La primera línea de actuación debe centrarse en ampliar y consolidar la base cotizante del sistema. Ello exige, en primer término, el despliegue de políticas activas de empleo que eleven la tasa de actividad y reduzcan de manera efectiva la temporalidad laboral, mejorando así la cotización media efectiva por trabajador. La reducción selectiva de las cargas sociales orientada a incentivar la creación de empleo estable, especialmente en aquellos colectivos con menor tasa de actividad, como los jóvenes y las mujeres en determinados sectores, puede resultar contraproducente en el muy corto plazo en

⁴⁸ **Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones**: «El Fondo de Reserva de la Seguridad Social acabará 2025 con 14.000 millones de euros», Revista de la Seguridad Social, 2025.

⁴⁹ Real Decreto 322/2024.

⁵⁰ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023).

⁵¹ **MONTAYA MELGAR, ALFREDO**: Derecho del trabajo, op. cit., pág. 680.

términos de recaudación inmediata, pero generar un retorno positivo sostenido a medio y largo plazo, al ampliar simultáneamente el número de cotizantes y reducir el gasto en prestaciones por desempleo.

En segundo término, la progresiva eliminación del techo de cotización, continuando la senda iniciada con la cuota de solidaridad examinada en el epígrafe anterior, permitiría captar cotizaciones adicionales sobre la parte de los salarios más elevados que actualmente queda exenta de gravamen. Esta medida, ya aplicada en varios sistemas europeos de referencia, presenta la ventaja adicional de aumentar los ingresos del sistema sin necesidad de ampliar correlativamente la base de beneficiarios de prestaciones estrictamente proporcionales a la cotización.

En tercer término, la lucha contra el fraude y la economía sumergida constituye una fuente de ingresos de notable potencial, con frecuencia infravalorada en el debate público. Los datos disponibles resultan, en este sentido, elocuentes: el Plan de Lucha contra el Fraude Laboral y a la Seguridad Social generó un impacto económico acreditado de más de 20.242 millones de euros en sus primeros cinco años de aplicación, con la detección de 6.700 empresas ficticias y la regularización efectiva de más de 300.000 contratos temporales⁵². La incorporación sistemática de modelos de inteligencia artificial y análisis predictivo en los sistemas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) multiplica el potencial de detección temprana de conductas fraudulentas, especialmente en fenómenos como los falsos autónomos o el abuso de la contratación temporal.

Finalmente, las políticas de inmigración regulada orientadas específicamente al mercado laboral constituyen, a la vista de las proyecciones demográficas expuestas en el epígrafe de diagnóstico, un instrumento prácticamente imprescindible para sostener la base cotizante del sistema en las próximas décadas. En diciembre de 2024, los trabajadores de origen extranjero representaban ya el 13,4 % del total de afiliados al sistema, con una tendencia claramente creciente que las proyecciones demográficas del INE sugieren que se intensificará en los próximos años.

B. Medidas orientadas a la contención y racionalización del gasto

En el plano del gasto, las propuestas de reforma se articulan en torno a dos ejes complementarios: la racionalización del propio sistema de pensiones y la separación efectiva y completa de las fuentes de financiación, abordando de manera definitiva el problema estructural identificado en el epígrafe de diagnóstico.

Respecto al sistema de pensiones, la continuación de la tendencia legislativa al alargamiento de la vida laboral efectiva resulta, probablemente, la medida individual de mayor impacto potencial disponible. Los estudios disponibles, que han examinado esta cuestión tanto antes como después de la perturbación provocada por la pandemia, estiman que cada año de retraso efectivo en la edad real de jubilación reduce el gasto proyectado en pensiones en torno al 0,6 % del PIB en el horizonte de 2050^{53,54}, al conjugar simultáneamente el incremento de las cotizaciones recaudadas con

⁵² **Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones**: «La lucha contra el fraude ha tenido un impacto económico de 20.242 millones de euros», Revista de la Seguridad Social, 2017.

⁵³ **AIReF**: «Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP a largo plazo: la incidencia de la demografía», AIReF, Madrid, 2022.

⁵⁴ **HERNÁNDEZ DE COS, PABLO**: «El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia», Doc. Ocasional n.º 2106, Banco de España, Madrid, 2021.

la reducción del período medio de devengo de la prestación. Ello no implica necesariamente elevar la edad legal de jubilación, ya fijada en sesenta y siete años para 2027 tras la reforma de 2011, sino articular incentivos suficientemente atractivos para que quienes puedan y deseen prolongar voluntariamente su vida laboral encuentren en ello un estímulo económico real. La compatibilidad plena entre la percepción íntegra de la pensión y el desarrollo de actividad laboral remunerada constituye una medida en esta dirección que, a juicio de este artículo, merece ser explorada con mayor decisión por el legislador.

La ampliación del período de cómputo para el cálculo de la base reguladora, más allá incluso de los veintinueve años previstos para 2026⁵⁵, contribuiría, asimismo, a una mayor equidad intergeneracional y a una representación más fiel de la trayectoria laboral completa del beneficiario, evitando que la pensión se calcule de manera predominante sobre los años de mayor retribución, que habitualmente coinciden con el tramo final de la carrera profesional. Extender progresivamente este período hacia la totalidad de la vida laboral, incorporando mecanismos correctores específicos para las lagunas de cotización y las interrupciones involuntarias, en línea con la lógica de género que históricamente ha inspirado las prestaciones no contributivas, resultaría plenamente coherente con el principio de contributividad que vertebra el sistema desde 1963, y reduciría la cuantía media inicial de las nuevas pensiones sin necesidad de recortar derechos legítimamente adquiridos por los beneficiarios actuales.

En cuanto a la separación de fuentes de financiación, el mandato reiterado del Pacto de Toledo debe aplicarse con un rigor mucho mayor del que hasta la fecha ha caracterizado su implementación efectiva: las prestaciones no contributivas y los complementos de carácter estrictamente asistencial deben financiarse íntegramente con cargo a los PGE, liberando así las cotizaciones sociales para la cobertura exclusiva de las prestaciones de naturaleza contributiva. Esta separación no solo contribuiría a la sostenibilidad financiera real del sistema, sino que mejoraría sustancialmente su transparencia y permitiría una evaluación mucho más precisa de su verdadero equilibrio estructural, contribuyendo a desactivar el debate social en ocasiones excesivamente alarmista sobre su viabilidad.

C. La previsión social complementaria como tercer pilar del sistema

El Pacto de Toledo de 2020 recomienda expresamente, como se ha señalado en el epígrafe correspondiente, el impulso de un sistema de previsión social complementaria articulado fundamentalmente a través de la negociación colectiva⁵⁶. Este tercer pilar del sistema, de naturaleza voluntaria pero susceptible de ser decididamente incentivada por los poderes públicos, no pretende sustituir al sistema público de reparto, cuya centralidad debe permanecer indiscutida conforme al mandato del art. 41 CE, sino aliviar progresivamente la presión financiera que sobre él se proyecta, trasladando parte de la demanda de cobertura complementaria hacia mecanismos de naturaleza privada o sectorial. La experiencia comparada de países como Suecia, los Países Bajos o Dinamarca demuestra que aquellos sistemas que cuentan con un pilar complementario suficientemente robusto logran mantener tasas de sustitución elevadas para sus pensionistas con una presión sensiblemente menor sobre el sistema público de reparto.

⁵⁵ **Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones**: «Todas las claves de la reforma de las pensiones», Revista de la Seguridad Social, 2023.

⁵⁶ **Congreso de los Diputados**: «Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27 de noviembre de 2020, núm. 187», Madrid, 2020.

Un reflejo de este fenómeno en el panorama laboral español son las mejoras y complementaciones directas pactadas en determinados convenios colectivos sectoriales, como los de la banca o la construcción, donde se instrumentan compromisos de pensiones y seguros colectivos a cargo del empleador. De esta manera, potenciar de manera generalizada esta articulación colectiva de la previsión social voluntaria se alinea de forma directa con las recomendaciones del Pacto de Toledo, el cual aboga por el fomento de planes de pensiones de empleo de naturaleza negociada como una vía equilibrada para aliviar las tensiones financieras a largo plazo del sistema público, sin comprometer su centralidad.

VI. CONCLUSIONES

El análisis histórico, teórico y normativo realizado a lo largo de este artículo permite formular varias conclusiones de carácter general.

En primer lugar, el sistema de Seguridad Social español es, desde su origen institucional en el último cuarto del siglo XIX, un sistema de filiación predominantemente bismarckiana, articulado sobre los principios de reparto y contributividad consolidados definitivamente por la Ley de Bases de 1963. Esta matriz histórica, lejos de ser una cuestión meramente académica, condiciona de manera determinante el margen real de maniobra del legislador contemporáneo: cualquier reforma que pretenda alterar sustancialmente esta lógica estructural, optando, por ejemplo, por un modelo de capitalización individual, se enfrentaría a una ruptura institucional de enorme calado, expresamente descartada, además, por el propio Pacto de Toledo desde su primera formulación en 1995.

En segundo lugar, los desafíos que afronta el sistema en el momento presente son de naturaleza estructural y no pueden, por tanto, resolverse mediante medidas de carácter meramente coyuntural. La confluencia simultánea del envejecimiento demográfico acelerado, la debilidad persistente del mercado laboral y el crecimiento sostenido del gasto en pensiones configura un escenario de presión financiera que solo puede abordarse mediante reformas profundas, coherentes entre sí y sostenidas en el tiempo, antes que mediante intervenciones legislativas aisladas o de corto alcance.

En tercer lugar, las reformas adoptadas desde 2011 han mejorado de manera apreciable la posición estructural del sistema. La LAMSS, el Real Decreto-ley 2/2023 y la introducción tanto del MEI como de la cuota de solidaridad representan avances de indudable relevancia técnica y financiera. Sin embargo, la AIReF ha advertido de manera reiterada de su insuficiencia ante la magnitud del escenario demográfico proyectado. En ausencia de reformas adicionales a las ya adoptadas, el gasto en pensiones podría llegar a superar el 15 % del PIB en 2050⁵⁷, generando tensiones fiscales de muy difícil gestión política y social.

Finalmente, la sostenibilidad del sistema no constituye una cuestión exclusivamente técnica o financiera, sino que presenta una dimensión política y social de primer orden, cuya importancia ha quedado de manifiesto a lo largo de la reconstrucción histórica efectuada en este artículo. Como demuestra la experiencia tanto del Pacto de Toledo como, por contraste, de la fallida LFSIR,

⁵⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: «Proyecciones del gasto público en pensiones España», Madrid, 2021.

las reformas que logran alcanzar un consenso suficientemente amplio, parlamentario y social a un tiempo, son precisamente aquellas que se implementan de forma efectiva y que gozan de una mayor permanencia institucional. Cualquier estrategia de reforma que prescinda de este componente esencial de legitimidad democrática está condenada, como ya ha ocurrido en el pasado reciente, a una vida institucional breve y a un eventual retroceso legislativo.

La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social es, en suma, y como pone de manifiesto la propia trayectoria histórica de la institución desde el Real Decreto de 1883 hasta el actual Pacto de Toledo, la sostenibilidad misma del Estado social proclamado por la Constitución de 1978. Garantizarla no constituye únicamente una obligación de orden constitucional: es, ante todo, una condición indispensable para la cohesión social y la justicia intergeneracional en la España del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

AIReF: «*Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social*», AIReF, Madrid, 2019.

AIReF: «*Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP a largo plazo: la incidencia de la demografía*», AIReF, Madrid, 2022.

BLÁZQUEZ AGUDO, EVA MARÍA: *Derecho de la Seguridad Social*, 3.ª ed., Juruá, Lisboa, 2024.

CALLE DIEZ, IVÁN: «*La Seguridad Social y su sostenibilidad (1963-2018)*», Universidad de Valladolid, Valladolid, 2019.

CASTRO-MARTÍN, TERESA, MARTÍN-GARCÍA AYUSO, TERESA, CORDERO, JULIA, y SEIZ, MARTA: «*¿Cómo mejorar la natalidad en España?*», FEDEA, Madrid, 2021.

COMISIÓN EUROPEA: «*2024 Ageing Report. Spain's Country Fiche*», Bruselas, 2023.

CONDE-RUIZ, J. IGNACIO, y GONZÁLEZ, CLARA I.: «*Modelo de pensiones europeo: ¿Bismarck o Beveridge?*», Boletín de Estudios Económicos, FEDEA, Madrid, 2018.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: «*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 27 de noviembre de 2020, núm. 187», Madrid, 2020.

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO: «*El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia*», Doc. Ocasional n.º 2106, Banco de España, Madrid, 2021.

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO, JIMENO, JUAN FRANCISCO, y RAMOS, ROBERTO: «*El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*», Doc. Ocasional n.º 1701, Banco de España, Madrid, 2017.

INE: «*Proyecciones de Población 2022-2072*», INE, Madrid, 2022.

INE: «*Estadística de nacimientos. Movimiento natural de la población*», INE, Madrid, 2024.

INE: «*Tasas de paro en España (2002-2024)*», INE, Madrid, 2024.

INE: «*Estadística continua de población*», INE, Madrid, 2025.

INE: «*Población por edad (año a año)*», INE, Madrid, 2025.

INE: «*Tasa de Dependencia por año*», INE, Madrid, 2025.

INSS: «*Evolución mensual de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social*», noviembre 2024.

INSS: «*Pensionistas del Sistema de la Seguridad Social en vigor a 1 de diciembre de 2024*», INSS, Madrid, 2025.

KÖHLER, PETER A., ZACHER, HANS FRIEDRICH, y PARTINGTON, MARTIN: *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981*, St. Martin's Press, Nueva York, 1982.

- MARTÍNEZ MORENO, CAROLINA et al.: «*La previsión social en España: del instituto nacional de previsión al instituto nacional de seguridad social*», Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, s.f.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: «*Proyecciones del gasto público en pensiones España*», Madrid, 2021.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: «*Afiliación a la Seguridad Social. Diciembre 2024*», Madrid, 2025.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: «*Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2025 (prórroga 2024). Tomo 1*», Madrid, 2025.
- MONTOYA MELGAR, ALFREDO: *Derecho del trabajo*, 44.^a ed., Tecnos, Madrid, 2023.
- OSORIO DE REBELLÓN GARCÍA, IGNACIO: «*La Comisión de Reformas Sociales (1883-1903)*», Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2020.
- ROS BENAVIDES, MARÍA JESÚS: *Derecho de la Protección Social*, 16.^a ed., Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2024.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES: «*La lucha contra el fraude ha tenido un impacto económico de 20.242 millones de euros*», Revista de la Seguridad Social, 2017.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES: «*Todas las claves de la reforma de las pensiones*», Revista de la Seguridad Social, 2023.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES: «*El Fondo de Reserva de la Seguridad Social acabará 2025 con 14.000 millones de euros*», Revista de la Seguridad Social, 2025.
- VILAR-RODRÍGUEZ, MARGARITA, y PONS PONS, JERÒNIA: «*La ley de bases de la seguridad social de 1963 ¿una oportunidad perdida?*», en *El estado del bienestar: entre el franquismo y la transición*, Madrid, 2020, págs. 125-156.
- VLEMINCKX, KOEN: «*El Origen de la Seguridad Social*», Socieaux+, 2023.