

DIGITALIZACIÓN, RECUPERACIÓN Y REFORMAS LABORALES

XXXII Congreso Anual
de la Asociación Española de Derecho
del Trabajo y de la Seguridad Social

Alicante, 26 y 27 de mayo de 2022



INFORMES
Y ESTUDIOS
EMPLEO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO
MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://cpage.mpr.gob.es>

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o transmitida en forma alguna ni por medio alguno, electrónico o mecánico, incluidos fotocopias, grabación o por cualquier sistema de almacenado y recuperación de información, sin permiso escrito del editor.



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo y Economía Social
Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

Correo electrónico: sgpublic@mit.es

Internet: www.mites.gob.es

NIPO Papel: 117-22-019-7

NIPO Pdf: 117-22-020-X

NIPO Epub: 117-22-021-5

ISBN Papel: 978-84-8417-591-9

ISBN Pdf: 978-84-8417-592-6

ISBN Epub: 978-84-8417-593-3

Depósito legal: M-13497-2022

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.
Imprime: Solana e hijos A. G., S.A.U.



ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Gloria Pilar Rojas Rivero</i>	9
EL DERECHO DEL TRABAJO Y SU REFORMA EN EL CONTEXTO POST COVID	
<i>Carmen Viqueira Pérez</i>	29
ACCESO AL EMPLEO, FORMACIÓN Y CONTRATACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DIGITALIZACIÓN	
<i>Miguel Rodríguez-Piñero Royo</i>	59
NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DIGITAL: EL TRABAJO EN PLATAFORMAS. DIEZ PROPUESTAS PARA SU REGULACIÓN INTERNACIONAL	
<i>María Luz Rodríguez Fernández</i>	91
REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DIGITALIZACIÓN	
<i>Margarita Isabel Ramos Quintana</i>	121
PROTECCIÓN SOCIAL DE NUEVOS COLECTIVOS VULNERABLES	
<i>Francisco Javier Hierro Hierro</i>	157
DERECHOS DE INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y DIGITALIZACIÓN	
<i>Yolanda Valdeolivas García</i>	187
CONTROL TECNOLÓGICO: UNA PROPUESTA DE APLICACIÓN DEL TRIPLE JUICIO DE PROPORCIONALIDAD CONFORME A LA NORMATIVA EUROPEA DE PROTECCIÓN DE DATOS	
<i>Adrián Todolí Signes</i>	223

LA GESTIÓN LABORAL A TRAVÉS DE ALGORITMOS <i>Jesús R. Mercader Uguina</i>	253
LA GESTIÓN ALGORÍTMICA DEL TRABAJO: NUEVOS RETOS JURÍDICOS, TECNOLÓGICOS Y ÉTICOS <i>Anna Ginès i Fabrellas</i>	295
SOBRE LA BRECHA DIGITAL GENERACIONAL DE LA CLASE MEDIA ESPAÑOLA. UN ANÁLISIS PERSPECTIVÍSTICO DE DERECHO COMPARADO, RELATIVO A UN COLECTIVO GIGANTE DE CONTRIBUYENTES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL <i>Jesús Martínez Girón</i>	321

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DIGITALIZACIÓN

MARGARITA ISABEL RAMOS QUINTANA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de La Laguna

SUMARIO

1. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 2021: EL DOBLE CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL QUE LA HA PRECEDIDO. 2. LA ORIENTACIÓN DE “CONTRARREFORMA” Y LA RECUPERACIÓN DEL “ESPÍRITU DE 2011”. 3. REVALORIZACIÓN DE PENSIONES: SUFICIENCIA Y GARANTÍA DEL PODER ADQUISITIVO DE LA POBLACIÓN PENSIONISTA. 3.1 Bases constitucionales de la suficiencia de las pensiones: el deterioro de dicha suficiencia en los años posteriores a la crisis de 2008. 3.2. La recuperación del IPC como mecanismo para garantizar la suficiencia de las pensiones y la irregresividad de la cuantía de la pensión. 4. LOS ALINEAMIENTOS IMPRESCINDIBLES PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ACERCANDO LA EDAD REAL A LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN. 4.1. Jubilación a edad reducida: por razón de la actividad y por padecer discapacidad. 4.2. Incentivos para acercar voluntariamente la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria: cambios en la modalidad de jubilación anticipada. 4.3. Estímulos al “envejecimiento activo” para retrasar el acceso a la jubilación definitiva de forma parcial o total: incentivos económicos y de cotización. 5. LA SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA. 6. NUEVAS REGLAS EN MATERIA DE JUBILACIÓN FORZOSA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA. 7. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD: DEROGACIÓN FORMAL Y SUSTITUCIÓN POR EL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL. 8. REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD PARA SU MEJOR ACOMODACIÓN A LA REALIDAD DE LAS PAREJAS DE HECHO Y SUPERAR DIFERENCIAS INJUSTIFICADAS. 9. DOS ASPECTOS POSTERGADOS PARA EL AÑO 2022: MEJORAS PARA LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS Y CREACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 10. PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

1. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 2021: EL DOBLE CONSENSO *POLÍTICO Y SOCIAL* QUE LA HA PRECEDIDO

A finales del mes de diciembre de 2021 culminaba un largo proceso de diálogo y búsqueda de consensos institucionales mediante el cual se había logrado armar una nueva orientación política y social para efectuar una reforma laboral en el sector público y privado y del sistema de la Seguridad Social. Por lo que a esta última se refiere, venía a cambiar radicalmente de signo en relación a la realizada en el año 2013 bajo el Gobierno del Partido Popular. Lejos de poner el acento en la contracción del gasto y la reducción de la acción protectora para la ciudadanía, la de 2021 constituye una operación de reajuste erguida sobre dos pilares esenciales: garantía de la suficiencia de las pensiones y redimensión de las bases que permiten asegurar su sostenibilidad en el futuro.

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (BOE del 29) ha venido a materializar el proyecto del Gobierno actual de proceder a la reforma con el fin de alcanzar tres objetivos: a) asegurar el poder adquisitivo de las pensiones, b) reforzar la sostenibilidad financiera y social del sistema de pensiones, c) lograr un mejor ajuste entre la edad real de jubilación y la edad ordinaria, debido al progresivo envejecimiento de la población y su impacto en el sistema.

La Ley 21/2021 ha venido precedida de un elevado grado de “consenso político”, expresado mediante la aprobación del *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo* por el Congreso de los Diputados, con fecha de 19 de noviembre de 2020 (BOCCGG, 10 de noviembre de 2020). Este consenso político resulta esencial para proceder a la revisión del régimen público de pensiones que puede ser considerado como una de las instituciones más sólidas del Estado social. No hay que olvidar que la renovación del Pacto de Toledo ha tenido lugar en el contexto de la pandemia derivada del virus SARS-CoV-2, en el cual el sistema nacional de salud y la función protectora de la Seguridad Social ha sido esencial, especialmente en apoyo

de las empresas y protección del empleo¹. Por otra parte, viene acompañado de un “consenso social” alcanzado tras el agotamiento de un período de diálogo y concertación previo. El proceso de negociación de la reforma en el marco del diálogo social culminó en el verano de 2021 con el *Acuerdo relativo a la modernización y refuerzo del sistema público de pensiones* (1 de julio de 2021). Precisamente, es el acuerdo social precedente lo que le otorga *legitimidad* social a la reforma², con independencia de que el proceso ulterior en sede parlamentaria permitiera incorporar algunas innovaciones relevantes.

No es posible ignorar la fortaleza de una reforma que, diez años después, vuelve a recuperar el valor del diálogo y el acuerdo social, algo que, en mi opinión, resulta esencial en un modelo de Seguridad Social como el español que sigue siendo fuertemente contributivo³. La reforma de la Seguridad Social del año 2013 – llevada a cabo sustancialmente por medio de dos disposiciones de gran impacto normativo, como fueron el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (BOE del 16) y la 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 del 26)–, como se recordará, fue impuesta por el Gobierno de aquel momento que disponía de mayoría absoluta, al tiempo que el diálogo y la concertación social pasaron a ser prácticas totalmente excluidas de la toma de decisiones de carácter económico y social. Supuso una ruptura con la tradición legislativa asentada en nuestro país, en el sentido de “no tocar” el sistema de la Seguridad Social sin contar con sus artífices principales: empresas y personas trabajadoras que sostienen fundamentalmente con las cotizaciones el edificio de la solidaridad prestacional, especialmente en su brazo contributivo.

2. LA ORIENTACIÓN DE “CONTRARREFORMA” Y LA RECUPERACIÓN DEL “ESPÍRITU DE 2011”

Es preciso partir de una base conceptual previa antes de hacer un análisis posterior: no resulta posible “cualquier reforma” de la Seguridad Social,

¹ “La crisis sanitaria precisó de los Estados, de sus sistemas de salud y de protección o de seguridad social (...). Los Estados regresaron para hacer frente y corregir las desigualdades sociales extremas reveladas por la pandemia”, CASAS BAAMONDE, M^a E., *El Derecho del Trabajo en la emergencia de la pandemia de la COVID-19. ¿Y después?*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2021, p. 109.

² LÓPEZ GANDÍA, J., “La reforma de las pensiones (Comentarios al Proyecto de Ley 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)”, NET21, núm. 6, 2021, p. 1.

³ RAMOS QUINTANA, M.I., “El epicentro de la reforma de la Seguridad Social: sostenibilidad del sistema para las generaciones futuras y suficiencia de las pensiones”, Trabajo y Derecho, núm. 84, 2021, p. 2.

sino tan solo “aquella que respete los límites que el modelo constitucional impone”⁴.

De la lectura de la EM de la Ley 21/2021 se desprende que la orientación política que la fundamenta es la de “contrarreforma”: va en dirección contraria a la introducida por el Gobierno anterior, a la que tilda de “orientación fallida”. Aquella endureció ciertos elementos nucleares de la acción protectora del sistema, haciéndola más inaccesible a la ciudadanía: los cambios operados en el régimen de las prestaciones por desempleo, las nuevas reglas para la revalorización de pensiones con criterios completamente ajenos a la conservación del poder adquisitivo y la configuración del factor de sostenibilidad como parámetro de reducción de la cuantía de la pensión de jubilación, constituyeron tres ejes sobre los que dicha reforma pivotó. Todas ellas eran medidas avaladas por sectores de pensamiento económico y por voces del Derecho que entendieron que la crisis económica y su impacto en la ciudadanía no admitía más opciones políticas que las dictadas por el principio de austeridad en el gasto público, aun a costa del aumento exponencial de la pobreza y la desigualdad. De hecho, y así lo avalan los datos oficiales, la desigualdad se ha instalado en las vidas de la mayoría de la población. Y deberíamos preguntarnos por qué tantas personas se están viendo arrastradas al río de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Con el transcurso del tiempo, parece aumentar en mayor medida la eficacia en “sacar” a las personas desfavorecidas de ese río, pero ¿cuál es la causa de que haya tanta población arrastrada por él?

La reforma de 2021 pretende “corregir” aquella orientación, regresando a un modelo que trata de recuperar “el espíritu de 2011”. Algunas voces autorizadas han entendido que no se trata de un reforma puntual o coyuntural, sino de una reforma en profundidad⁵, esto es, esencial y estructural, pues su finalidad última no es otra que asegurar una cobertura suficiente y garantizar la protección debida a las futuras generaciones. Está centrada en los contenidos del Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de las pensiones⁶.

La Ley 21/2021 se presentó originariamente como proyecto de ley desde su adopción por el Consejo de ministros con fecha de 24 de agosto de 2021. El BOCCGG de 6 de septiembre de 2021 procedía a la publicación del mismo, y encomendaba a la Comisión parlamentaria de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones su aprobación con competencia legislativa plena. Su posterior tramitación parlamentaria dio lugar a una serie de contenidos normativos innovadores respecto del proyecto inicial presentado. Tras la pertinente tramitación, finalmente las Cortes Generales dieron su aprobación mediante

⁴ ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 42-43; las comillas, de los autores.

⁵ CRUZ VILLALÓN, J. “El acuerdo social en materia de pensiones: una tendencia a la prolongación de la vida laboral y al retraso de la jubilación”, Blog del autor, de 3 de julio de 2021.

⁶ ROMERO RÓDENAS, M^a J., “El importante y gran acuerdo social en materia de pensiones”, NET21, n. 5, 2021, p 1 y ss.

votación favorable con fecha de 22 de diciembre de 2021. La fecha de entrada en vigor de la Ley 21/2021 se produjo con efectos de 1 de enero de 2022.

La Ley se integra y alinea con el componente 30 del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* –evaluado favorablemente por la Comisión Europea en la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021– como instrumento orientado a acometer el proceso de reconstrucción del país, particularmente tras los graves efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2. El Plan ha sido la respuesta presentada por nuestro país ante las exigencias de la Unión Europea de condicionar las transferencias de las ayudas de 140.000 millones de euros, durante los siguientes cinco años, a la consecución de determinadas reformas esenciales hasta finales de 2023. Una de ellas afecta a la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social y a la necesidad de dar respuesta al reto demográfico del envejecimiento de la población; se trataba en todo caso de una propuesta que antes del 31 de diciembre de 2021 debía ser aprobada y comunicada a la Comisión Europea.

Varios son los núcleos temáticos en los que finalmente ha quedado centrada la Ley 21/2021 y a ellos se dedicarán los siguientes apartados.

3. REVALORIZACIÓN DE PENSIONES: SUFICIENCIA Y GARANTÍA DEL PODER ADQUISITIVO DE LA POBLACIÓN PENSIONISTA

La revalorización de las pensiones con carácter anual tiene por finalidad garantizar el mantenimiento de su poder adquisitivo y equilibrar su valor frente al incremento de los precios. Suficiencia de pensiones y revalorización son, por tanto, conceptos asociados que convergen en un fin específico: garantizar el poder adquisitivo de quienes son titulares de las pensiones de la Seguridad Social evitando su depreciación y, en consecuencia, el aumento de la pobreza.

3.1. Bases constitucionales de la suficiencia de las pensiones: el deterioro de dicha suficiencia en los años posteriores a la crisis de 2008

Las bases constitucionales sobre las que debe asentarse cualquier decisión política sobre la revalorización de pensiones⁷ se yerguen, fundamentalmente, en torno a lo dispuesto en dos preceptos de la Carta magna con sendos principios inspiradores: *suficiencia y actualización periódica*⁸. En primer lugar, de acuerdo con el principio rector de la política so-

⁷ Con mayor alcance y sobre las bases constitucionales de la Seguridad Social, *vid.* en conjunto la obra de SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Seguridad Social y Constitución*, Civitas, Madrid, 1995.

⁸ La revalorización de pensiones para garantizar su suficiencia es exigida igualmente por el Convenio núm. 102 de la OIT (Seguridad Social, norma mínima), que demanda su revisión

cial y económica establecido en el art. 41, por medio del cual se asegura el “mantenimiento” de “un régimen público” de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones “suficientes” en casos de necesidad. Se trata de una exigencia constitucional claramente indicativa de que los poderes públicos han de asegurar no solo la asistencia y las prestaciones sociales, sino, de manera específica, su “suficiencia”. En segundo lugar, el art. 50 CE ordena a los poderes públicos garantizar “pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, lo que equivale a configurar una *garantía institucional*⁹ de “suficiencia económica” de las mismas para los ciudadanos y ciudadanas “durante la tercera edad”. En tanto que *garantía institucional*, la actualización del valor económico de forma periódica de las pensiones se erige en un límite a la actuación del legislador ordinario¹⁰, que se ve constreñido a proceder a su revalorización a fin de que la población pensionista no vea reducida su capacidad adquisitiva. En suma, “la Seguridad Social, tal y como está recogida en la Constitución, está dotada de unos rasgos básicos cuya preservación es también función del Tribunal Constitucional, dando al art. 41 CE un valor definitorio que mucho han negado hasta hacerlos irrelevantes”¹¹. Desde la promulgación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social (BOE del 16), conforme a lo dispuesto en su art. 11, la revalorización de pensiones según la evolución del IPC fue introducida como fórmula legal para ajustar la cuantía de las pensiones a los cambios fluctuantes de la inflación¹². Junto con el mecanismo de revalorización se contempló igualmente el de *actualización* de las pensiones —que es complementario al anterior—: cuando el IPC acumulado del ejercicio anterior al que se refiere la revalorización fuese superior al inicialmente previsto, procederá

“cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida” (art. 65.10).

⁹ Que el art. 41 CE contiene una garantía institucional al referirse a “un régimen público de Seguridad Social” es algo comúnmente aceptado desde sus primeras interpretaciones (ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., “El artículo 41 de la Constitución: garantía institucional y compromisos internacionales”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 15, 1982, p. 76 y ss; APARICIO TOVAR, J., *La Seguridad Social y la protección de la salud*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, p. 73), pero menor insistencia se ha hecho sobre la “suficiencia” del sistema de pensiones con igual técnica de interpretación constitucional. A la “garantía constitucional” de la suficiencia de las pensiones desarrollada actualmente por medio de lo dispuesto en el art. 58 LGSS se refieren MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M^a N., MALDONADO MOLINA, J.A., *Manual de Seguridad Social* (Décimosexta edición), Tecnos, Madrid, 2020, p.212.

¹⁰ Sobre tales límites y la configuración de un auténtico “derecho” a la revalorización, vid. en conjunto la obra de SUÁREZ CORUJO, B., *El derecho a la revalorización de las pensiones*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2018.

¹¹ Cita textual de GONZÁLEZ ORTEGA, S. en el Prólogo al libro de VALDUEZA BLANCO, M^a D., *La Seguridad Social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, p. 27-28.

¹² Textualmente, el apartado 1 del art. 48 LGSS (texto de 1994) quedaba redactado así: “Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año”.

llevar a cabo la correspondiente actualización (materializada en una paga adicional específica a comienzos del año siguiente)¹³.

El mecanismo de revalorización conforme el IPC se consolidó a partir de entonces, pero comenzó a ser sometido a fuertes tensiones ante el estallido de la crisis de 2008. En el año 2011, la Comisión del Pacto de Toledo sugirió otras posibles fórmulas de revalorización¹⁴ y el Gobierno procedió a la suspensión de su aplicación –con la excepción de las prestaciones más bajas de sistema (las no contributivas, las contributivas que reciben complementos a mínimos y las del antiguo régimen del SOVI no concurrentes con otras) tal y como fue dispuesto por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE de 24), art. 4.Uno.

A pesar de que la inflación registrada en el año anterior fue de un 2,9 por ciento, el Gobierno del Partido Popular recién constituido a finales del año 2011, procedió a revalorizar las pensiones en un 1% para el año 2012, conforme lo dispuesto en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE del 31, artículo 5). Sin embargo, el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (BOE de 1 de diciembre) ya advertía en su EM que la crisis económica obligaba a adoptar dos medidas que comportaban una notable pérdida de poder adquisitivo: a) dejar sin efecto la actualización de las pensiones en el ejercicio 2012, b) suspender la revalorización de las pensiones para el ejercicio de 2013 (art. segundo). Por consiguiente, no se abonó a los pensionistas la cantidad a tanto alzado por la suspensión de la actualización y se interrumpió para 2013 la aplicación de las reglas de revalorización.

No obstante, el Tribunal Constitucional en la STC 49/2015, de 5 de marzo avaló su adecuación al marco constitucional, siendo una sentencia pionera que sentaría una jurisprudencia reproducida en pronunciamientos posteriores del propio TC rechazando numerosas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre la misma norma y resueltas a lo largo de 2015¹⁵.

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre no llegó a reconocer la revalorización de pensiones atendiendo a la evolución de la inflación, sino que eligió una serie de variables paramétricas escogidas de forma completamente

¹³ El apartado 2 del art. 48 LGSS (texto de 1994) pasó a tener la siguiente redacción: *“Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior”*.

¹⁴ La Recomendación segunda del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 25 de enero de 2011, así lo indicaba.

¹⁵ Véase el análisis crítico sobre este asunto realizado por VALDUEZA BLANCO, M^a D., La Seguridad Social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *op. cit.*, pp. 430-433.

alejada del aseguramiento del mantenimiento de la capacidad adquisitiva y vinculaba la actualización de las prestaciones a la evolución de las cuentas de la Seguridad Social: mientras hubiese déficit solo podrían elevarse un 0,25% anual. La nueva técnica paramétrica estaba orientada a conseguir un recorte indirecto de pensiones: introdujo una revalorización automática del 0,25% anual que se aplicaría, además, en el umbral temporal comprendido entre 2014 y 2019, conforme quedó establecido en su art. 7. En realidad, el índice del 0,25% sufrió una serie de vicisitudes: a partir de 2018 quedó suspendida su aplicación y cuando culminó el año 2018 no se acordó en el Pacto de Toledo ningún nuevo mecanismo de revalorización para el quinquenio 2019-2024. Ya para los años 2019, 2020 y 2021 las pensiones comenzaron a ser revalorizadas de nuevo conforme al IPC estimado al inicio de cada año, por iniciativa emprendida tras el cambio de Gobierno de España:

Para 2019, el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (BOE del 29) procedió a revalorizar igualmente en un 1,60 por ciento. Las mínimas y las no contributivas, en un 3%. La subida del 1,60 por ciento representaba seis décimas más que la previsión del IPC por el Gobierno (1%), lo que permitía recuperar parte del poder adquisitivo perdido en los años anteriores.

Para 2020, el Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social (BOE del 15) procedió a la revalorización efectiva para dicho año en un porcentaje del 0,9 por ciento, así como un incremento en la cuantía de las pensiones mínimas (contributivas y no contributivas) en un 3 por ciento.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE del 31) en su artículo 9 previó su revalorización para el año 2021 en un 0,9 por ciento. La técnica legislativa empleada consistía en suspender la aplicación del art. 58 LGSS (en redacción proveniente del TR de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, BOE del 31) recurriendo al IPC, pero sin modificar ni derogar dicho precepto legal, manteniendo intacta su redacción proveniente de la Ley 23/2013.

3.2. La recuperación del IPC como mecanismo para garantizar la suficiencia de las pensiones y la *irregresividad* de la cuantía de la pensión

La Ley 21/2021 ha venido a dar un paso al frente reconduciendo el marco normativo a la acción gubernamental que se venía practicando¹⁶: la norma

¹⁶ Ya la Recomendación segunda del Pacto de Toledo (Informe 2020) había establecido que revalorizar las pensiones conforme al IPC real es el mejor mecanismo que permite garantizar el poder adquisitivo.

procede a dar nueva redacción al art. 58 de la LGSS de conformidad con lo propuesto en la Recomendación segunda del Pacto de Toledo (Informe 2020). En consecuencia, a partir de 2022, *“las pensiones de Seguridad Social, en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior”* (nuevo apartado 2 del art. 58 LGSS en redacción dada por el Artículo 1. Uno de la Ley 21/2021).

Como novedad, reproduciendo la técnica garantista ya introducida anteriormente por el Real Decreto-Ley 1/2020, se incorpora a la legislación de la Seguridad Social la *garantía de la conservación de la cuantía de la pensión ya reconocida*, en tanto *principio de irrevocabilidad* en la protección social: en el caso de que se produzca un año de IPC negativo (su valor medio), las pensiones quedarán inalteradas, es decir, *“el importe de las pensiones no variará al comienzo del año”* (apartado 3 del art. 58 LGSS ya modificado). En todo caso, el importe de la revalorización anual tendrá un límite: *“no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular”* (apartado cuatro del art. 58 LGSS ya modificado). De ese modo, la ley general presupuestaria se erige en marco normativo determinante del valor íntegro anual de la cuantía de la operación de revalorización. Es novedosa la evaluación periódica de este recuperado mecanismo de revalorización de las pensiones, que se realizará en el marco del diálogo social cada cinco años (Art. 1. Diecisiete por el que se añade nueva Disp. Adicional trigésima novena a la LGSS).

Además, la Ley 21/2021 contempla una medida específica en relación a la suficiencia de las pensiones mínimas: se llevará al ámbito del diálogo social *“una revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas”* en aplicación de lo dispuesto en el art. 50 CE y, asimismo, del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea¹⁷. Y se establece el compromiso del Gobierno de presentar, en el plazo máximo de un año, aquellas modificaciones normativas que sean precisas para *“para es-*

¹⁷ Sin olvidar que el art. 12 de la Carta Social Europea revisada impone a los Estados parte en la misma obligaciones jurídico-positivas de actuación, vid. MONEREO PÉREZ, J.L., “Los derechos de Seguridad Social en la Carta Social Europea”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 460, 2021 (monográfico), en particular, pp. 132-138. Asimismo, sobre el valor de la ratificación por España del Protocolo de Reclamaciones Colectivas desde la perspectiva de la protección multinivel de los derechos sociales, vid. MOLINA NAVARRETE, C., “España ratifica la Constitución Social de Europa”: ¿adiós “cenicienta”; bienvenida “princesa” (no solo de pobres)?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 460, 2021 (monográfico), p. 5 y ss. Igualmente, SALCEDO BELTRÁN, C., “La autorización de la firma del Protocolo de Reclamaciones Colectivas: un premio para los derechos sociales”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, 58, 2021, p. 199-217, elogiando el refuerzo que supone para la aplicación de la “doctrina” del Comité Europeo de Derechos Sociales.

tablecer reglas relativas a la evolución de las pensiones mínimas que tengan en cuenta la evolución del salario mínimo interprofesional, garantizando la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones” (Disposición Final quinta apartados uno y dos).

Para los sujetos protegidos por el Régimen de Clases Pasivas del Estado se extiende igualmente el nuevo mecanismo de revalorización de pensiones; el Artículo 2. Uno de la Ley 21/2021 modifica el artículo 27 de Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril (BOE de 27 de mayo), por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado en los términos siguientes: a) principio de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas, b) revalorización al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, c) si el valor medio del año anterior fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año, d) aquellas que no alcancen el importe mínimo de protección, establecido en atención a su clase en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, podrán ser complementadas hasta dicho importe, en los términos y en la forma que reglamentariamente se determine, siempre que sus beneficiarios residan en territorio español, e) el importe del complemento económico en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva y será incompatible con la percepción por el pensionista de ingresos anuales superiores a los fijados al efecto por la citada ley.

Definitivamente, en cuanto a la *revalorización*, para el año 2022 queda suspendida la aplicación del art. 58 LGSS (ya reformado) y su homónimo, art. 27 de la Ley de Clases Pasivas del Estado; por el contrario, se aplicará lo dispuesto en el T. IV de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (BOE del 29) y disposiciones concordantes, conforme establece su Disposición Adicional cuatragésima quinta. La citada ley no establece el porcentaje de incremento, como en otros años, sino el procedimiento a seguir para revalorizarlas. Los criterios a seguir vienen fijados, básicamente, en los preceptos 36 y 40 de la misma: las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en el año 2022 un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2021. En consecuencia, la revalorización para el año 2022 se ha regulado de manera específica por el RD 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022 (BOE del 26). La citada norma procede a efectuar una compensación

a los pensionistas de la modalidad contributiva por la desviación producida entre la evolución real del IPC en el ejercicio 2021 y el porcentaje de revalorización inicialmente practicado en dicho ejercicio económico. Esta última actualización, cuyo ámbito se extiende al Régimen General, de Clases Pasivas del Estado y otras prestaciones sociales públicas, ha quedado fijada en un 2,5%¹⁸. Téngase en cuenta que la Ley 22/2021, de 28 de diciembre dejó establecido que la revalorización de las pensiones no contributivas sería directamente del 3% para el ejercicio de 2022.

Por otra parte, la *actualización* de las pensiones correspondiente al período comprendido entre los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021, ha permitido a los pensionistas recibir, antes del 1 de abril del 2022 (único pago), una cantidad equivalente a la diferencia entre la pensión o prestación que percibieran en 2021 y la que hubiere correspondido de haber aplicado a las cuantías de 2020 un incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales interanuales del IPC producido en dichos meses (siempre que el valor medio resultante sea superior al 0,9 por ciento¹⁹). Con iguales parámetros se actualizan también las pensiones no contributivas. Todo ello, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (BOE del 23), norma en la que, entre otras materias, se incluyeron las bases para la actualización de las pensiones en 2022 (la aportación de la denominada “paguilla” a comienzos del año).

4. LOS ALINEAMIENTOS IMPRESCINDIBLES PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ACERCANDO LA EDAD REAL A LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN

La reforma del régimen que permite el acceso a la pensión de jubilación con fórmulas voluntarias de alineamiento de la edad efectiva a la edad ordinaria se considera una de las idóneas para reforzar la sostenibilidad del sistema²⁰. Hay en la Ley un acopio de estímulos en forma de incentivos “para acercar voluntariamente la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria” (EM Ley 21/2021). Tales incentivos, por lo general, presionan sobre las carreras cortas de cotización con la finalidad de que las personas que así las evidencian se mantengan más tiempo en activo en el mercado de trabajo.

¹⁸ El aumento del 2,5% para 2022 se obtiene como resultado del índice de precios de consumo (IPC) medio entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021, según indica la fórmula acordada con los agentes sociales el pasado mes de julio e incluida en la Ley 21/2021.

¹⁹ Porcentaje de incremento anual complementario con respecto a las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social y Clases Pasivas.

²⁰ Sobre los instrumentos más adecuados para asegurar la sostenibilidad del sistema es recomendable el monográfico elaborado por MONEREO PÉREZ, J.L., OJEDA AVILÉS, A., GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M., “Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones”, REJLSS, núm. 3, 2021.

En consecuencia, la modalidad de jubilación anticipada se erige en centro de imputación de múltiples mecanismos cuya finalidad es desincentivarla o bien, retrasarla, tanto cuando lo es de forma involuntaria como cuando es resultado de una decisión voluntaria poniendo fin total o parcialmente a la vida laboral activa. La jubilación anticipada es una categoría configurada por referencia a la jubilación ordinaria y ello determina que, cuando se producen cambios en la jubilación ordinaria, automáticamente queda afectada la o las vías que permiten el adelanto de la edad de jubilación: quienes se jubilan antes de la edad ordinaria se convierten en personas jubiladas de forma anticipada²¹.

La práctica de aplicar mecanismos de desincentivación a la jubilación anticipada está arraigada en nuestro país. Por no retrotraernos al régimen de pensiones SOVI, baste recordar aquí la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que introdujo esta modalidad de compatibilidad trabajo/pensión y, al mismo tiempo, profundizó en la aplicación de nuevas reglas restrictivas atendiendo a: a) la edad mínima de acceso a la jubilación anticipada, b) la acreditación de su situación legal de desempleo, c) el período de cotización previo, d) la involuntariedad en la extinción de la relación c) la aplicación de coeficientes reductores por edad y en función de la carencia acumulada. Bajo estos esquemas, la jubilación anticipada se ha venido configurando de forma alejada de consideraciones de seguridad y salud en el trabajo, de sectores productivos diferenciados, de aspectos vinculados con el sexo o el género, y de las carreras profesionales, siendo configurada bajo parámetros netamente contributivos.

Si se observan los cambios operados en los últimos 20 años, puede comprobarse que se registra una tendencia a ir retrasando progresivamente la edad ordinaria de jubilación ante el aumento de la esperanza de vida, lo que ha producido un efecto de arrastre sobre los criterios determinantes del anticipo de la edad de jubilación, cada vez más restrictivos: empujando hacia adelante la edad de la anticipada para acomodarla al retraso de la ordinaria y exigiendo mayores carreras de cotización, al tiempo que los coeficientes reductores se han ido erigiendo en desincentivos para acceder a la misma, con merma importante de la cuantía final de la pensión.

En el régimen general de la pensión de jubilación existen varias modalidades de acceso a la misma. En primer lugar, la modalidad *ordinaria*, cuya edad y período de carencia definidos en el art. 205 LGSS están actualmente sometidos al régimen progresivo establecido en la Ley 27/2011, actual Disp. Transitoria séptima LGSS). En segundo lugar, se configura la vía de acceso a la jubilación *a edad reducida* (art. 206 y 206 bis LGSS según redacción dada a los mismos por el Artículo 1. Cuatro y Cinco de la Ley 21/2021), la cual supone que, o bien por razón de la actividad en la que se trabaja o por padecer algún tipo de discapacidad legalmente establecida, operan mecanismos específicos que permiten su adelanto. Asimismo, el sistema contempla

²¹ LÓPEZ GANDÍA, J., "La jubilación anticipada ante nuevas reformas", NET21, número 3, mayo 2021, p. 1.

la jubilación *anticipada* propiamente dicha, es decir, aquella en que antes de cumplir la edad de jubilación ordinaria se puede llegar a producir, bien por causas involuntarias o ajenas a la decisión de la persona trabajadora (art. 207 LGSS según nueva redacción dada por el Artículo 1. Seis de la Ley 21/2021) o bien por su propia voluntad (art. 208, con nueva redacción dada por el Artículo 1. Siete de la Ley 21/2021). Finalmente, se puede utilizar la vía de la denominada jubilación derivada de políticas de *envejecimiento activo* y que admite tanto la denominada como *jubilación demorada*, así como la *gradual o flexible*. Siguiendo este orden, la jubilación ordinaria en su régimen configurado en la Ley 27/2011 no ha sido tocada por la reforma de 2021, resultando ser que el aumento progresivo de la edad hasta los 67 años y un período de carencia de 38 años y medio de cotización continúan siendo el doble umbral de referencia que habrá de ser alcanzado en el año 2027.

4.1. Jubilación a edad reducida: por razón de la actividad y por padecer discapacidad

No puede decirse lo mismo de la jubilación *a edad reducida*, la cual ha visto cómo, mediante la operación de reforma efectuada sobre el art. 206.1.1 LGSS (Artículo 1, Cuatro de la Ley 21/2021) se procede, en primer lugar, a alterar sus reglas cuando esta se produce *por razón de la actividad*, esto es, cuando se trata de personas a las que se refiere el art. 205.1, a) LGSS que trabajan en aquellos “*grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca*”.

Se anuncian futuras disposiciones reglamentarias a fin de determinar: a) el procedimiento general para establecer coeficientes reductores por edad que permitan anticipar la edad de jubilación²²; en todo caso, se condiciona la aplicación de tales coeficientes reductores a que no sea posible con carácter previo introducir “modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo”, haciendo prevalecer la conservación del contrato de trabajo frente a la opción de jubilarse anticipadamente; b) los sujetos que pueden iniciarlo: han de hacerlo conjuntamente las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (cuando el grupo afectado sea de trabajadores por cuenta ajena) o bien por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones sindicales y empresariales más representativas (cuando el grupo afectado sea de trabajadores por cuenta propia) y si afectara a personal de las Administraciones Públicas, a las organizaciones sindicales más representativas y a la Administra-

²² “... que incluirá, entre otras, la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad”, nuevo art. 206.1, párrafo segundo LGSS

ción de la que dependa el colectivo; c) su tramitación por medios telemáticos; d) los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes a partir de, entre otros, la incidencia, persistencia y duración de los procesos de baja laboral, así como las incapacidades permanentes o fallecimientos que se puedan causar siendo valorados por una comisión interministerial, junto a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal (art. 206.1, 3 LGSS).

Un aspecto nada irrelevante lo constituye la *regla de equilibrio financiero* interno que lleva a establecer que la aplicación de coeficientes reductores en estos supuestos lleva aparejada una cotización adicional: un *incremento en la cotización* en relación con el colectivo, sector y actividad que se delimiten en la norma correspondiente y en los términos y condiciones que se establezcan. El incremento consistirá en un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto a cargo de la empresa como del trabajador (art. 206.4 LGSS), algo que ya se ha venido haciendo con determinados colectivos²³. Por consiguiente, hay que esperar el desarrollo reglamentario anunciado a fin de verificar cómo queda completado el marco jurídico de esta modalidad de jubilación a edad reducida. El nuevo cuadro de coeficientes reductores por edad en función del tiempo de adelanto y el período cotizado se aplicará de forma gradual a partir de 1 de enero de 2024 (nueva Disp. Transitoria trigésima cuarta LGSS) y seguramente presionará en mayor medida sobre las carreras cortas de cotización frente a las más largas.

Teniendo en cuenta que las circunstancias puedan variar sustancialmente, en particular, en relación con la evolución de las cuentas de la Seguridad Social, pero también atendiendo a que los índices de peligrosidad y morbilidad experimenten cambios sustantivos, se ha previsto una revisión del cuadro de coeficientes reductores cada diez años, si bien sus efectos *“no afectarán a la situación de los trabajadores que, con anterioridad a la misma, hubiesen desarrollado su actividad y por los periodos de ejercicio de aquélla”* (art. 206. 5 LGSS). En cualquier caso, el anticipo de la edad de jubilación *a edad reducida* por esta vía impide acceder a la pensión de jubilación como mínimo con una edad inferior a la de cincuenta y dos años (art. 206. 6 LGSS)²⁴. Y, a los efectos de poder acreditar los requisitos que permiten acceder en su caso a una jubilación parcial, no se tendrán en cuenta los coeficientes reductores de la edad aquí referidos (no es posible acceder a la parcial si no se tiene la edad y la carencia que esta última exige), para acceder a los beneficios establecidos en el art. 210.2 LGSS (porcentajes adicionales/cantidad a tanto alzado o com-

²³ Entre ellos, bomberos: RD 383/2008, de 14 de marzo; miembros de la Erztaintza: Real Decreto Legislativo 1449/2015 de 30 de diciembre; y policía local: RD 1449/2018 de 14 de diciembre.

²⁴ Téngase en cuenta que la Disposición Transitoria undécima LGSS conforme la nueva redacción dada mediante el Artículo 1. Veinte de la Ley 21/2021 establece que dicha limitación “no se aplicará a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la citada ley tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior”.

binación de ambas) y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada, conforme establece el art. 206. 6, apartado segundo LGSS).

El segundo supuesto de jubilación *a edad reducida* lo constituye el hecho de padecer algún tipo de *discapacidad* en los términos en que esta es contemplada en el marco jurídico, supuesto que ha dado lugar a la introducción de un nuevo art. 206 bis en la LGSS. En primer lugar, el grado de discapacidad que permite acceder a la pensión de jubilación *a edad reducida* ha de ser en grado igual o superior al 65% y en los términos que puedan preverse en futura norma reglamentaria, o bien en un grado igual o superior al 45%, si bien en este caso se trata de discapacidades que precisan ser reglamentariamente contempladas (lo que invita a pensar en supuestos específicos) respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida, (art. 206 bis, 1), lo que probablemente signifique que se acudirá a la técnica de supuestos listados. Por consiguiente, se habrá de esperar a la norma reglamentaria que desarrolle con mayor precisión la discapacidad como elemento determinante del acceso a la pensión de jubilación a edad más temprana de la prevista para su homónima, la ordinaria. A tal efecto, la Disposición adicional cuarta de la Ley 21/2021 trata de mejorar el marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad previendo actuaciones del Gobierno orientadas a atender necesidades específicas de colectivos determinados.

Finalmente y como regla común a ambas modalidades, rigen iguales limitaciones que en la anterior circunstancia analizada (edad reducida por causa de la actividad): no será posible acceder a la jubilación con edad inferior a 52 años y los coeficientes reductores de edad no impiden ir, debido a los mismos, a la parcial, así como a los beneficios derivados del art. 210.2 LGSS y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

4.2. Incentivos para acercar voluntariamente la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria: cambios en la modalidad de jubilación anticipada

Dentro de la jubilación anticipada propiamente dicha, que supone acceder a la pensión antes de haber cumplido la edad ordinaria establecida ya sea de forma parcial o total, se admiten dos vías posibles para beneficiarse de la misma: la anticipación producida por causas objetivas y de forma totalmente involuntaria y la derivada del ejercicio de la voluntad de la persona solicitante de la misma. Ambas modalidades se mantienen en la reforma de 2021.

En relación con la jubilación *anticipada de forma involuntaria*, esto es, la “derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador” (art. 207.1 LGSS), sobre ella se ha practicado una modificación en el art. 207.1 y 2 LGSS por medio de lo dispuesto en el artículo 1, Seis de la Ley 21/2021. Manteniendo los requisitos legales hasta ahora existentes de acceso a la misma (a) edad inferior a cuatro años, como

máximo, a la edad de jubilación ordinaria, b) inscripción como demandante de empleo, al menos seis meses anteriores al momento de la solicitud, c) período de carencia mínimo de 33 años), se va a añadir, con respecto a este último requisito como novedad y por vez primera en la LGSS haber realizado el servicio social femenino obligatorio, equiparándolo al servicio militar obligatorio o prestación social sustitutoria, para contabilizar como máximo un año de cotización, una decisión legislativa que trae causa de un conocido pronunciamiento de la Sala cuarta del TS que ha venido a asimilar ambos tipos de servicios prestados (STS 6 de febrero de 2020, rec. 3801/2017²⁵).

El cuarto requisito que exige la LGSS para acceder a esta modalidad de jubilación anticipada establece que el cese en la relación de trabajo se haya producido debido a determinadas situaciones, las contempladas en el art. 207.1, d). La modificación efectuada en este último requisito comporta la creación de nuevas situaciones habilitantes para solicitar la pensión de forma anticipada por causa no imputable a la persona trabajadora, al tiempo que se mantienen algunas de las que con anterioridad se venían requiriendo: a) entran nuevas situaciones que habían sido expulsadas del ordenamiento por el Real Decreto-ley 5/2013, recuperando causas de extinción del contrato de trabajo que constituyen situaciones legales de desempleo a estos efectos; b) junto con las extinciones derivadas de crisis empresariales, fuerza mayor y las promovidas por víctimas de violencia de género, entran igualmente las derivadas de lo dispuesto en art. 40.1, 41.3 y 50 LET; c) entran, asimismo, quienes han estado percibiendo subsidio por desempleo, al menos, tres meses antes del hecho causante de la jubilación anticipada (art. 208.3 LGSS), al parecer de forma independiente de los supuestos de situación legal de desempleo de la que se proceda, lo que parece ampliar las causas listadas en el art. 207.1 LGSS²⁶; d) se mantiene la exigencia de acreditar haber percibido indemnización y haber impugnado el despido cuando se trate de despido colectivo, por causas objetivas y debido a la extinción del contrato por las causas previstas en los artículos 40.1, 41.3 y 50 LET.

Por lo que se refiere a la jubilación *anticipada de forma voluntaria*, esto es, la prevista en el art. 208 LGSS, queda afectada por las modificaciones introducidas en el Artículo 1. Ocho de la Ley 21/2021: se mantienen los requisitos generales de acceso a la misma (a) edad inferior a dos años, como máximo, a la edad de jubilación ordinaria, b) período de carencia mínimo de 35 años, incluyendo aquí también como novedad el tiempo de prestación del servicio social femenino obligatorio, asimilado al servicio militar o prestación social sustitutoria, computando a tal efecto un año de cotización, c) que el importe de la pensión sea superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los sesenta y cinco años de edad (art. 208.1 LGSS).

²⁵ Con el precedente sentado por la del TSJ del País Vasco de 11 de octubre de 2016, rec.1821/2016

²⁶ LÓPEZ GANDÍA, J., “La reforma de las pensiones (Comentarios al Proyecto de Ley 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)”, NET21, núm. 6, 2021, p. 6.

La EM de la Ley 21/2021 indica que el objetivo de “reforzar la equidad” es lo que ha llevado a delimitar el nuevo marco de los coeficientes reductores para el cálculo de la cuantía de la pensión, siempre respetando lo dispuesto en el art. 57 LGSS (limitación de la cuantía inicial de las pensiones)²⁷. Tales coeficientes se aplicarán de manera progresiva durante 10 años, con el fin de que el impacto económico de los mismos sea poco perceptible. La Ley contiene abundantes *desincentivos* de la jubilación anticipada: en primer lugar, incrementando los porcentajes de reducción a quienes presentan carreras más cortas de cotización; en segundo lugar, los períodos de cotización exigidos continúan mostrando elevadas exigencias (33/35 años), algo que difícilmente cumplirán muchas personas que hayan sufrido las elevadas tasas de paro registradas tras la crisis de 2008 y las medidas de austeridad aplicadas, sobre todo, si esos años han coincidido con los más cercanos a la edad de la jubilación anticipada.

Los cuadros de los nuevos coeficientes reductores figuran en el art. 207.2 LGSS para la involuntaria y en el art. 208.2 para la voluntaria: contemplan una reducción de la cuantía de la pensión una vez aplicado el cálculo de su base reguladora, mediante la aplicación, por cada mes o fracción de mes que en el momento del hecho causante le falte al trabajador o trabajadora para cumplir la edad legal de jubilación. Con carácter general, se alteran las cuantías de dichos coeficientes incrementando su porcentaje especialmente para quienes deseen voluntariamente anticipar su jubilación, y de forma más intensa para quienes pretendan hacerlo al máximo posible²⁸. Difiere el porcentaje de reducción en función del mayor o menor número de años cotizados premiando, como se ha dicho, a quienes acumulan carreras de cotización más largas y desincentivando a quienes presentan carreras más cortas, estimulando su permanencia en activo en el mercado de trabajo por más tiempo.

Esta presión sobre carreras cortas de cotización, ya se ha dicho, tiene y tendrá un *impacto negativo sobre las carreras de cotización de las mujeres*, con abundantes tiempos de dedicación al cuidado de la familia y consiguiente cesación (total o parcial) del trabajo productivo y los consiguientes tiempos muertos de cotización; en igual sentido, siendo mayoritariamente destinatarias de contratos a tiempo parcial de forma involuntaria, el impacto final de ese trabajo precario en la cuantía de sus pensiones y la consiguiente aplicación de los coeficientes reductores por edad y período cotizado harán mucho más difícil a las mujeres el acceso a la pensión de jubilación anticipada. A

²⁷ Siempre respetando lo dispuesto en el art. 57 LGSS (limitación de la cuantía inicial de las pensiones): “El importe inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por cada beneficiario no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

²⁸ A modo de referencia, indicando los máximos: en la anticipada involuntaria, por 48 meses de anticipación se practicará un 24% de reducción acreditando período cotizado igual o superior a 44 años y 6 meses; en la involuntaria, por 24 meses de anticipación se practicará un 13% de reducción acreditando período cotizado igual o superior a 44 años y 6 meses (según las escalas establecidas en art. 207.2 y 208.2 LGSS)

lo anterior se une que los requisitos de cotización previa siguen siendo muy elevados en ambas modalidades de jubilación, otro elemento más que corrobora la previsión de aumento de la *brecha de género* para poder beneficiarse de la pensión de jubilación anticipada²⁹. Además, se revisa el cómputo de los coeficientes reductores pasando de trimestral a mensual, lo que permite un mayor ajuste a lo realmente cotizado –y con diferenciación según que se solicite por causa no imputable a la persona trabajadora o de forma voluntaria–, reforzando notablemente la contributividad en esta pensión.

Por su parte, la Disposición final segunda de la Ley 21/2021 establece un período de tres meses para actualizar, previo acuerdo con los interlocutores sociales, el RD 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Diferente es la modalidad específica de jubilación anticipada *voluntaria parcial* que lleva aparejada la obligación de suscribir contrato de relevo, no afectada directamente en su configuración por esta reforma, pero que sí lo fue en el año 2018 cuando, sobre todo en atención a necesidades de determinados sectores productivos, se establecieron medidas para incentivarla particularmente en cuanto a sus costes de Seguridad Social. Tales medidas fueron introducidas mediante el Real Decreto-Ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España (BOE del 8) procediendo a modificar la disposición transitoria cuarta del texto refundido de la LGSS añadiéndole un nuevo apartado 6³⁰.

4.3. Estímulos al “envejecimiento activo” para retrasar el acceso a la jubilación definitiva de forma parcial o total: incentivos económicos y de cotización

Por lo que hace a la jubilación *demorada* se introducen nuevos incentivos para continuar trabajando aun después de haber cumplido la edad ordinaria de jubilación vigente en cada momento (ya que continúa aplicándose el régimen progresivo establecido en la Ley 27/2011) y aun habiendo alcanzado, incluso, el período de carencia máximo (que habilita, en su caso, para ir al tope máximo de cuantía de la pensión). Se pretende estimular el mantenimiento en activo por más tiempo de personas que, sin tales incentivos, probablemente pasarían a solicitar la pensión al cumplir los requisitos de edad y carencia para el acceso a la jubilación ordinaria.

²⁹ CRUZ VILLALÓN, J. “El acuerdo social en materia de pensiones: una tendencia a la prolongación de la vida laboral y al retraso de la jubilación”, Blog del autor, de 3 de julio de 2021.

³⁰ Un régimen jurídico que, salvo en algunos puntos, regresa al anterior a la Ley 27/2011, vid. LÓPEZ GANDÍA, J., “La jubilación anticipada ante nuevas reformas” NET21, núm. 3, mayo, 2021, p. 5.

Los nuevos incentivos establecidos en el art. 210.2 LGSS con nueva redacción dada por el Artículo 1. Ocho de la Ley 21/2021 son de índole económica, comprendiendo un “complemento económico” que se abonará de la siguiente manera: a) un porcentaje adicional del 4% por cada año completo cotizado a partir de la edad de jubilación ordinaria y el momento del hecho causante de la pensión, b) o una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado en igual umbral temporal, atendiendo a las fórmulas establecidas en el art. 210.2, b) LGSS en función de haber cotizado más o menos de 44 años y 6 meses, c) o una fórmula combinada de ambas posibilidades (cuya precisión requerirá de desarrollo reglamentario). Este complemento es incompatible con la pensión de jubilación solicitada por la vía de la modalidad *gradual o flexible* del art. 214, y con la jubilación parcial del art. 213, así como en supuestos de acceso a la jubilación desde una situación asimilada al alta (art. 210.2, penúltimo y último apartados).

Se extiende asimismo a las personas incluidas en el Régimen de Clases Pasivas del Estado (el Artículo 2. Dos de la Ley 21/2021 ha modificado la Disposición adicional decimoséptima del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado), tratando de fomentar igualmente la demora en el acceso a la pensión de jubilación por parte de ciertos colectivos de funcionarios a partir de 1 de enero de 2022. Lleva una regla especial de entendimiento de “períodos de cotización o años de cotización o cotizados”: los “años de servicio” prestados al Estado³¹.

Junto a la modalidad de jubilación *demorada*, se ha abordado igualmente el régimen de la jubilación *gradual y flexible*, regulada en el art. 214 LGSS, precepto que se rotula: “*Pensión de jubilación y envejecimiento activo*”. La reforma efectuada en su apartado 1, a) mediante lo dispuesto en el Artículo 1. Nueve de la Ley 21/2021 tiene por objeto cambiar el régimen de acceso a esta modalidad: se trata de personas pensionistas de jubilación que, sin embargo, pueden ser contratadas para prestar trabajo por cuenta propia o ajena, a tiempo completo o parcial (art. 214.1, c) y siempre conservando el 50 por ciento de la pensión en su cálculo inicial (que admite revalorizaciones). Este supuesto, contrariamente al anterior, aparece alterado en la reforma de 2021: se retrasa la posibilidad de recurrir a esta modalidad, ya que solo se podrá

³¹ Según lo establecido en el art. 32 del Real Decreto Legislativo 670/1987. La citada Disposición completa las distintas particularidades aplicables al personal funcionario: “*Por su parte, las referencias a la base reguladora y al tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, en cómputo anual, deben entenderse hechas, respectivamente, a los haberes reguladores contemplados en el artículo 30 y al haber regulador del grupo/subgrupo A1 establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, en cómputo anual. Lo establecido en esta disposición únicamente será de aplicación en los supuestos contemplados en el artículo 31 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.*”

En consecuencia, a los efectos de lo establecido en los artículos 39, 42 y 45 de este texto refundido, la base reguladora de las diferentes pensiones estará constituida por la pensión de jubilación o retiro del fallecido, calculada exclusivamente conforme a lo dispuesto en el artículo 31, sin que en ningún caso sea de aplicación lo previsto en esta disposición adicional”.

acceder a ella cuando haya transcurrido, al menos, un año después de haber cumplido la edad ordinaria de jubilación (nuevo art. 214.1, a) LGSS). El objetivo que se persigue con dicho retraso parece claro, esto es, mantener a la persona en activo durante un año más, una vez alcanzada la mencionada edad ordinaria de jubilación. Cabe pensar que esta decisión de prolongar la vida laboral activa provenga fundamentalmente de individuos con bases de cotización reducidas, lo que les impulse a compatibilizar pensión con trabajo.

En síntesis, los cambios introducidos en el régimen de acceso a la pensión de jubilación tienden, como puede apreciarse, a alcanzar un doble objetivo: posponer el momento de la jubilación anticipada y frenar el abandono automático de la vida laboral activa al cumplir la edad ordinaria de jubilación o, lo que es lo mismo, retrasar en la mayor medida posible el momento de solicitud de la pensión. El carácter vitalicio de la pensión de jubilación unido al aumento de la esperanza de vida (salvo que los efectos de la pandemia derivada del COVID-19 permitan en los próximos años registrar un cambio de tendencia) hace que todos los ojos se fijen en ella cuando los equilibrios financieros del sistema de Seguridad Social se resienten o están en peligro³². Las tendencias demográficas de nuestro país permiten vislumbrar que en 2050 el grupo de edad más numeroso lo constituirán las personas nacidas en los años 1970-1979, que en ese momento tendrían edades comprendidas entre 70 y 79 años en caso de mantenerse la tendencia actual, según datos del INE³³.

El segundo foco de atención en relación con la pensión de jubilación se centra en los estímulos previstos en la Ley 21/2021 en materia de cotización para promover el mantenimiento en activo en el mercado de trabajo, dirigidos tanto en favor de las empresas como de las personas que trabajan. Básicamente, son dos las medidas adoptadas.

Primera, ahorro en los costes de las bajas por enfermedad: reducción del 75% de cotizaciones empresariales por contingencias comunes durante la incapacidad temporal de las personas mayores de 62 años, lo que parece una medida encaminada a atender las mayores alteraciones de la salud que con carácter general pueden presentar las personas que han cumplido dicha edad (se modifica el art. 144.4 LGSS, apartado segundo LGSS por lo dispuesto en el Artículo 1. Dos Ley 21/2021). Segunda, exención de cotizaciones una vez que se haya alcanzado la edad ordinaria de jubilación (a tal efecto, se modifica el art. 152 LGSS por el Artículo 1. Tres Ley 21/2021); tal exención alcanza:

- a) a empresas y personas trabajadoras por contingencias comunes, excepto IT derivada de las mismas

³² RAMOS QUINTANA, M.I., "El epicentro de la reforma de la Seguridad Social: sostenibilidad del sistema para las generaciones futuras y suficiencia de las pensiones", *op. cit.*, p. 5.

³³ El porcentaje de población de 65 años y más, que actualmente se sitúa en el 19,6% del total de la población, alcanzaría un máximo del 31,4% en torno a 2050. A partir de entonces empezaría a descender. Ver INE: Proyecciones de población 2020-2070 (Notas de prensa 22 de septiembre de 2020).

- b) a la cotización por Desempleo, FOGASA y Formación profesional en los mismos supuestos
- c) a los períodos bonificados que, sin embargo, serán computados como cotizados a los efectos de acceso y determinación de la cuantía de las prestaciones
- c) como excepción, tales exenciones no serán aplicables a las cotizaciones relativas a trabajadores que presten sus servicios en las Administraciones Públicas o en los organismos públicos regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Esta misma previsión normativa se ha extendido igualmente al Régimen General de Trabajadores Autónomos al modificarse el art. 311 LGSS (Artículo 1. Trece de la Ley 21/2021): exención de cotización, salvo por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, siempre que hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación que resulte de aplicación en los términos del artículo 205.1, a) LGSS³⁴.

En suma, se han incorporado nuevas reglas en materia de cotización de quienes ya han alcanzado la edad ordinaria de jubilación, estimulando que se posponga la misma dejando atrás la regulación hasta ahora vigente, que exigían edades y períodos de cotización específicos. Sin duda, permitirán que las entidades productivas se puedan beneficiar del mantenimiento en activo de personas de edad avanzada, con talento y experiencia acumulada a base de reducir los costes laborales de esos puestos de trabajo. El transcurso del tiempo permitirá evaluar y verificar el grado de acierto que puede haber en este tipo de medidas, por ahora, pensadas para frenar el acceso total o parcial a la jubilación cuando ya se está en edad de poder hacerlo y con carreras de cotización mínimas totalmente cubiertas.

5. LA SEPARACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

En cuanto a las fuentes que permiten allegar recursos al sistema, se ha consolidado la voluntad de establecer una financiación separada entre pensiones contributivas y no contributivas, las primeras con cargo a cotizaciones y las segundas financiadas a través de transferencias del Estado. Esa dualidad de fuentes ha producido una fuerte carga por vía impositiva en las segundas, dada su naturaleza no profesional. El sistema español de Seguridad Social se caracteriza por responder a un modelo *híbrido*³⁵ en cuanto que se nutre de aportaciones privadas (vía cotización) y públicas (vía transferencias del Estado) y así viene desarrollado por el art. 109 LGSS que precisa las diferentes

³⁴ Otro régimen especial como el de la minería del carbón se beneficia de esta misma medida y otras que le son extendidas, según establece actualmente la Disposición Adicional primera LGSS modificada por el Artículo 1. Quince de la Ley 21/2021.

³⁵ GONZÁLEZ ORTEGA, S. y BARCELÓN COBEDO, S., *Introducción al Derecho de la Seguridad Social* (15ª edición), Valencia, Tirant lo blanch, 2021, p. 166.

fuentes que nutren económicamente al sistema. Ese mismo precepto en su apartado 2 puntualiza que las pensiones contributivas, como la incapacidad temporal, la incapacidad permanente, la jubilación o el desempleo de las personas trabajadoras deben ser financiadas *básicamente* con cargo a las cuotas de cotización, mientras que las no contributivas y universales deberán ser sufragadas por la vía impositiva dada su desvinculación con el trabajo, puesto que atienden al estado de necesidad individual o social (ingreso mínimo vital, jubilación e invalidez no contributiva complementos a mínimos de pensiones y asignaciones económicas por hijo a cargo).

La separación de fuentes ha entrado en fase de transición y el Estado ha comenzado a asumir el coste de algunas prestaciones de naturaleza contributiva: es el caso de las prestaciones por desempleo, asumiendo el déficit producido entre cotizaciones por esa contingencia y gasto de las mismas de los últimos años, con fondos adicionales por parte del Estado. En esa tendencia, la reforma de 2021, teniendo en cuenta la Recomendación segunda del Pacto de Toledo que insiste en fortalecer y clarificar la separación de fuentes, pretende que cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales se fije el *importe* de todas aquellas prestaciones que serán financiadas por el Estado a la Seguridad social. Entre ellas, se indican expresamente algunas contributivas, como las de “nacimiento y cuidado del menor”, el nuevo complemento de pensiones contributivas “para la reducción de la brecha de género”, así como otras igualmente de raíz contributiva como las pensiones y subsidios “en favor de familiares” y la prestación de “orfandad” cuando la causante haya fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer (Disposición Adicional trigésima segunda, apartado 1, párrafo segundo LGSS, según nueva redacción dada a la misma por el Artículo 1. Dieciséis de la Ley 21/2021).

Por consiguiente, se pretende identificar qué prestaciones contributivas se financian con las cuentas del Estado, además de continuar financiando las no contributivas y los complementos a mínimos cuando ello sea preciso. Hay, por tanto, un incremento de responsabilidades del Estado en el aseguramiento de la sostenibilidad financiera del sistema, especialmente en un momento en el que los ingresos vía cotizaciones se encuentran acentuadamente merma- dos, en parte, debido a los bajos salarios y la aún no recuperada devaluación salarial padecida en los años de la crisis posterior a 2008 y a las políticas de austeridad aplicadas, pero en parte también porque las políticas activas de empleo y las de mantenimiento del empleo a través de los ERTE han estado apoyadas en medidas centradas en bonificaciones y exenciones de cuotas a la Seguridad social.

Exactamente, el Estado financiará “los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, el coste

de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, así como el incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos” (Disposición Adicional trigésima segunda LGSS, apartado 1).

El sistema público de Seguridad social contempla el subsidio de la incapacidad temporal y las pensiones para cubrir los estados de la incapacidad permanente, la muerte (orfandad, viudedad y en favor de familiares), la jubilación, así como el desempleo. El grueso del sistema de pensiones lo representa, sin duda, el ámbito de las pensiones contributivas y puesto que se financian, principalmente, por medio de las cotizaciones es preciso que el equilibrio entre los ingresos y los gastos se mantenga a lo largo del tiempo para asegurar su sostenibilidad para las generaciones futuras.

6. NUEVAS REGLAS EN MATERIA DE JUBILACIÓN FORZOSA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La reforma de 2021 trae a escena de nuevo las posibilidades de intervención de la autonomía colectiva en el ámbito de la definición de supuestos y circunstancias bajo las cuales los agentes económicos y sociales pueden adoptar medidas relacionadas con el acceso a la jubilación, en el más amplio marco de las medidas en materia de empleo consustanciales al diálogo social y la negociación colectiva. Es sabido que este espacio de intervención –que ha tenido sus vaivenes en el tiempo y que, por razones de extensión, aquí no pueden ser analizadas– viene avalado por las materias susceptibles de integrar los contenidos de la negociación colectiva. Ciertamente es que el art. 85.1 LET señala que “los convenios colectivos podrán regular materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y al ámbito de relaciones de los trabajadores y sus organizaciones representativas con el empresario y las asociaciones empresariales”. Las relaciones entre la jubilación forzosa y la negociación colectiva han sido no siempre pacíficas, como es sabido. Los límites –más claros o más difusos– con supuestos de discriminación por edad constituyen un serio obstáculo a la pacificación del debate en torno a los contornos en que debe moverse la negociación colectiva al establecer supuestos de lo que comúnmente se denomina como jubilación *forzosa* por vía convencional. Un supuesto completamente diferente de aquellos otros en los que el acceso a la jubilación forzosa lo es con arreglo y por exigencia de mandato legal.

A lo que importa ahora dentro del objeto de esta ponencia, hay que señalar que la reforma introducida por la Ley 21/2021 mediante lo indicado en su Disposición final primera. Uno efectúa una modificación de la Disposición Adicional décima de la LET, la cual ahora establece que los convenios colectivos “podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad igual o superior a 68 años”. Se trata, como puede apreciarse, de una edad que se encuentra por

encima de la ordinaria aun observándola en el umbral de 2027, año en el que será de 67 años, afectando, por consiguiente, a personas que han continuado trabajando pese a haber superado dicha edad. No es menos cierto que esta misma Disposición Adicional de la LET (reformada) va a imponer ciertas condiciones y requisitos recurriendo a normas de derecho necesario para que las mesas negociadoras puedan alcanzar válidamente acuerdos en este sentido. Tales requisitos son los siguientes:

Primero: quienes se vayan a jubilar por esta vía deben haber cubierto un período de cotización suficiente como para tener derecho al cien por cien de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva. Segundo: la jubilación debe responder al principio de “relevo generacional”, en tanto objetivo de política de empleo expresado en el convenio, de modo que implicará la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador o trabajadora. Tercero: se contempla una excepción conforme a la cual será posible rebajar la edad de jubilación hasta la ordinaria vigente en cada momento “cuando la tasa de ocupación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas”; se trata de una excepción para promover la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres combatiendo la “segregación ocupacional por género”. Deben darse las siguientes condiciones de forma añadida: a) las actividades económicas indicadas serán las definidas por los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en vigor en cada momento, incluidos en el ámbito del convenio aplicable según los datos facilitados al realizar su inscripción en el Registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad, b) la persona afectada debe estar en condiciones de acceder al cien por cien a la pensión de jubilación ordinaria contributiva, c) la actividad de la CNAE de referencia debe tener una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras a la fecha de efectos de la decisión extintiva, d) cada extinción contractual por esta vía debe conllevar una contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer. Cuarto: este nuevo régimen jurídico afectará a los convenios colectivos suscritos a partir de 1 de enero de 2022. Para los acordados con anterioridad a dicha fecha y que contuvieran cláusulas de jubilación forzosa “podrán ser aplicadas hasta tres años después de la finalización de la vigencia inicial pactada del convenio en cuestión” (Nueva Disposición transitoria novena de la LET establecida por la Disposición final primera. Dos, Ley 21/2021).

Es pronto para hacer valoraciones de los resultados que puede arrojar un régimen como el así definido, pero no es menos cierto que la necesidad de efectuar ajustes de plantilla ante situaciones de crisis empresariales, promover el acceso al mercado de trabajo de personas jóvenes y, al mismo tiempo preservar carreras de cotización suficientes como para no sufrir merma alguna en el alcance de la pensión de quien se jubila por exigencia de lo pactado en la negociación colectiva, parece ofrecer un panorama de razonabilidad

suficiente como para fundamentar los bienes jurídicos constitucional y legalmente protegidos.

7. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD: DEROGACIÓN FORMAL Y SUSTITUCIÓN POR EL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL

El factor de sostenibilidad, como tal categoría normativa, es de recepción reciente en el ordenamiento español: se introdujo cuando la crisis económico-financiera de 2008 impactó sobre los sistemas públicos de protección social y se forzaron ajustes que permitieran asegurar su equilibrio financiero (que tras la reforma de la Constitución se consagra como principio inspirador de funcionamiento del mismo, de conformidad con lo dispuesto en su art. 135)³⁶. La noción de *sostenibilidad financiera* se introdujo en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento Renovado (2005) y con el transcurso del tiempo se convirtió en concepto fundamental del Libro Blanco *En pos de unos sistemas de pensiones europeos, adecuados, sostenibles y seguros*, lanzado por la Comisión Europea en el año 2012 y precursor de los ajustes de gasto público en los sistemas de protección social aplicados en los Estados miembros de la UE; en España, también.

El factor de sostenibilidad ya figuraba en la Ley 27/2011, de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, así como en el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, previéndose desde sus inicios su aplicación a partir del año 2027, una vez finalizado el periodo progresivo de retraso de la edad de jubilación ordinaria. Pero sería la 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 la que vino a precisar su contenido y alcance, pretendiendo efectuar un adelanto muy significativo de su aplicación en el tiempo e incidiendo sobre las pensiones de jubilación causadas a partir del 1 de enero de 2019 (Disposición Adicional segunda)³⁷. La Ley 23/2013 abandonó las técnicas propias de un sistema de *reparto* intergeneracional e introdujo mecanismos propios de los sistemas de *capitalización*,

³⁶ Vincular los límites de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social a aspectos demográficos, como el envejecimiento de la población y evolución de la esperanza de vida, pasó a ser una opción legislativa razonable a partir de la reforma del citado precepto constitucional, vid. RAMOS QUINTANA, M.I., "Factor de sostenibilidad e índice de revalorización del sistema de pensiones en España: dimensión constitucional y alcance jurídico", Documentación Laboral, núm. 103, 2015, Vol. I, p. 40-41.

³⁷ Aun cuando dicha Ley se presentaba como garante de la solidez financiera del sistema, los instrumentos de aseguramiento privado provenientes de la iniciativa privada parecían estar detrás de aquella reforma, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M^a E., "El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad", Relaciones Laborales, núm. 5, 2014 (monográfico), p. 2.

pero su destino finalmente fue un tanto caótico: con sucesivas suspensiones de su aplicación y un continuo posponer su utilización efectiva.

El factor de sostenibilidad trataba de alterar el importe de la pensión, una vez calculada de acuerdo con las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida, introduciendo para ello un mecanismo corrector basado en la evolución de la esperanza de vida³⁸: era no otra cosa que un coeficiente aplicable al importe inicial de la pensión de acuerdo con un parámetro extraño al sistema, como era la esperanza de vida de la población española valorada en periodos quinquenales: un mecanismo de reducción de la cuantía de la pensión que producía un mayor *recorte* a mayor esperanza de vida (menos pensión para más años de vida), lo que no dejaba de tener un *impacto negativo de género* debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres³⁹.

La reforma de 2021 va a situar al factor de sostenibilidad completamente extramuros del Derecho de la Seguridad Social mediante su derogación formal. Tal derogación conlleva la creación de un nuevo mecanismo que lo sustituye, más acorde con el principio de *sostenibilidad financiera*, pero también de *sostenibilidad social* del sistema. Inicialmente se planteó que el *mecanismo de equidad intergeneracional* (MEI) se elaboraría, previa negociación, en el marco del diálogo social para afrontar el impacto económico derivado del envejecimiento de la población en edad activa y particularmente de la inminente jubilación de la generación de los *baby boomers*. En el trámite parlamentario se decidió incluir en el texto de la Ley dicho mecanismo. Se recordará que el mismo fue objeto de un proceso de diálogo social *ad hoc* con resultado parcial, ya que las organizaciones empresariales más representativas no suscribieron el *Acuerdo de 15 de noviembre de 2021 sobre la creación del mecanismo de equidad intergeneracional en el sistema público de pensiones*, por lo que “habría de tener tan solo una dimensión bilateral, con pactos adoptados entre el Gobierno y las confederaciones sindicales CCOO y UGT”⁴⁰. Finalmente, ha quedado integrado en el texto normativo pasando a formar parte de lo dispuesto en la Disposición final cuarta de la Ley 21/2021.

El MEI responde a las Recomendaciones del Pacto de Toledo (en particular, la número 3) y a los contenidos del Acuerdo social tripartito suscrito por todos los interlocutores sociales el 1 de julio de 2021. Su finalidad aparece expuesta en el primer apartado de dicha Disposición final cuarta: “preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo”. En consecuencia, cabe pensar que su efectiva aplicación tratará de garantizar la *sostenibilidad intergeneracio-*

³⁸ MONEREO PÉREZ, J.L., y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., “El factor de sostenibilidad en España, ¿un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?”, *Revista de Derecho Social*, núm. 62, 2013, p. 209 y ss.

³⁹ RAMOS QUINTANA, M. I., “La nueva Ley reguladora del factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social: impacto y consecuencias sobre las mujeres”, *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013, pp. 246-250.

⁴⁰ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “Derogar la reforma laboral o dejar de hacerlo, ¿cuál era la cuestión?”, *Trabajo y Derecho*, núm. 86, 2022, p. 4.

nal: dado el funcionamiento del sistema de reparto, se pretende asegurar que las pensiones en cada momento cuenten con un soporte financiero estable y al mismo tiempo que esa sostenibilidad permita crear expectativas razonables acerca de que quienes hoy forman las cohortes más jóvenes tengan igualmente garantizadas pensiones en el futuro⁴¹. Sin duda, las consecuencias económico-financieras derivadas de la próxima jubilación de la generación del *baby boom* en la década de los 20 y los 30 requerirán de un esfuerzo de activos y pasivos que probablemente sea necesario repartir entre más de una generación. Un problema que no puede pasar desapercibido es que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha sido objeto de utilización para atender gastos por parte del Estado no siempre acordes con su finalidad, lo que ocurrió fundamentalmente a partir de los años 2012 y siguientes en el contexto de las medidas de austeridad del gasto público, pasando de disponer de un capital de 60 mil millones de euros –lo que hizo necesaria la aprobación de una Ley específica que le dotara de un marco jurídico adecuado y seguro– a lo que actualmente ya son reservas por debajo de los tres mil millones. Robustecer el Fondo es una finalidad irrenunciable para preservar la sostenibilidad financiera y es lo que, en parte se pretende. El MEI tiene dos componentes.

El primero de ellos entrará en vigor en el año 2023 y consistirá en una *cotización adicional* de 0,6 puntos porcentuales a distribuir según “la estructura actual de distribución entre la empresa y trabajador” durante diez años, es decir, hasta 2032. Se trata una cotización *específica* que presenta carácter *finalista*, pues irá a nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. A tal efecto, se revisará la normativa reguladora de dicho Fondo con el objeto de garantizar que la utilización de esta cuota finalista y de los rendimientos que genera se destinen exclusivamente a atender las desviaciones en el nivel de gasto que se contemplan en el componente segundo (Disposición final cuarta, apartado 1, Ley 21/2021). Técnicamente, no es una nueva categoría de cotización, sino un incremento que se adiciona a las ya existentes: por contingencias comunes y profesionales, cuya aplicación es únicamente de carácter temporal; no tiene por tanto el carácter de una verdadera modificación de las modalidades de cotización.

El segundo componente contempla el escenario que se producirá de 2032 en adelante: habrá revisiones trienales que permitan verificar si, de acuerdo con las últimas previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del citado informe de 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad. Por consiguiente, el umbral de referencia para considerar garantizada la *sostenibilidad financiera e intergeneracional* sigue siendo el año 2050, año en el cual se prevé alcanzar el mayor núme-

⁴¹ “La otra cara de la moneda fueron las reformas penalizadoras en exceso para los pensionistas presentes (Índice de revalorización) y futuros (factor de sostenibilidad) impuestas sin acuerdos en el 2013”, TORTUERO PLAZA, J. L., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, Brief de la AEDTSS (2021), p. 2.

ro de pensionistas, para después comenzar a decrecer. Los resultados de tal valoración permitirán, entonces, poner en marcha a partir del año 2033 dos mecanismos de estabilización del sistema:

- a) ninguna medida, si el nivel de gasto previsto no supera dicho umbral; con ese resultado, se valorará en el ámbito del diálogo social la conveniencia de proponer a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo la utilización de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para, o bien reducir las cotizaciones sociales, o bien mejorar la cuantía de las pensiones. Un reajuste que puede incidir en los ingresos o repercutir directamente en el gasto en pensiones
- b) adopción de dos medidas si se supera dicho umbral de gasto para 2050: la primera, disponer de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2 por 100 del PIB; o bien, la segunda, en el supuesto de que la desviación sea superior a ese 0,2 por 100, o que se hayan agotado los activos del Fondo de Reserva, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para elevar a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo una propuesta que, de forma equilibrada, se oriente en el sentido de: a) minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, b) incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, c) utilizar ambas medidas, en los términos que se acuerden, teniendo especialmente en cuenta el principio de suficiencia. En este segundo caso, como puede apreciarse, de nuevo las medidas de intervención pueden ir en un doble sentido: contener el gasto o apuntalar los ingresos del sistema.

Ambas medidas del componente segundo deberán compensar la desviación en la previsión de gasto en pensiones en 2050 solo en el caso de que la misma no esté cubierta por los activos del Fondo de Reserva con un límite del 0,8 por 100 del PIB. Y tal compensación se hará de acuerdo con una senda que refleje el impacto creciente que habría tenido la aplicación del factor de sostenibilidad, que ahora se deroga, y con un efecto temporal que no podrá prolongarse más allá de 2060 (Disposición final cuarta, apartado 2 de la Ley 21/2021). Como puede apreciarse, ya se contempla en la regla establecida para la corrección de desviación un período temporal superior que se extiende hasta diez años más tarde.

En resumen, el MEI no ha venido a poner el acento en la reducción de la cuantía de las pensiones como proponía el factor de sostenibilidad, ni nuevas técnicas de cuantificación de las bases reguladoras y/o reajustes de tramos de cotización contabilizados hacia atrás. Por el contrario, configura mecanismos que permiten fundamentalmente incidir en la garantía de ingresos suficientes a lo largo del tiempo y, solo en circunstancias específicas

cuando haya desviaciones de previsión de gasto de entidad suficiente, elevar al Pacto de Toledo propuestas que puedan suponer la minoración del gasto en pensiones, si bien ello no quiere forzosamente decir, reducción de cuantía de las pensiones, pues tal deficiencia pudiera dar lugar a mayores transferencias por parte del Estado; ambas opciones parecen no estar cerradas. En todo caso, castiga menos que el factor de sostenibilidad a las generaciones más jóvenes⁴².

En conclusión, las previsiones del MEI tratan de combinar elementos de *sostenibilidad financiera* y al mismo tiempo preservar valores constitucionalmente relevantes como la garantía de su *sostenibilidad social* para poder asegurar a las personas de edad avanzada expectativas reales de pensiones de jubilación en el futuro. Y cuanto antes comience a ser implementada la dotación al Fondo de Reserva, probablemente, más equitativo resultará el MEI desde el punto de vista generacional.

8. REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD PARA SU MEJOR ACOMODACIÓN A LA REALIDAD DE LAS PAREJAS DE HECHO Y SUPERAR DIFERENCIAS INJUSTIFICADAS

Siguiendo las Recomendaciones emitidas en el año 2003 por el Pacto de Toledo, en el año 2007 se reformuló en algunos de sus aspectos la pensión de viudedad, pero múltiples son y han sido los reclamos para que se efectúe una revisión integral de las prestaciones de muerte y supervivencia, pero sobre todo, de la viudedad, dados los déficit de equidad que continúa presentando. En 2020 lo que recomienda el Pacto de Toledo es “acomodar la configuración de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, a fin de mejorar la protección de los pensionistas sin otros recursos, y de adecuar la protección de los colectivos menos vulnerables”. Y lo hace incluyendo, entre otras, *orientaciones de género*, teniendo en cuenta la baja proporción de mujeres que acceden a la pensión de jubilación. De manera explícita pide que se profundice en reformas encaminadas a suprimir toda discriminación injustificada que afecte a la persona beneficiaria de la pensión por no existir vínculo matrimonial previo, como singularmente ocurre con el requisito legal que, en último término, viene a determinar que los ingresos del eventual beneficiario/a durante el último año hayan sido inferiores a los ingresos del causante.

La Ley 21/2021 indica que en el plazo de un año se analizará por el Ministerio competente la configuración de la pareja de hecho como tal para determinar su alcance y garantizar la igualdad de trato en materia de Seguridad Social en todo el territorio nacional (Disp. Adicional tercera). Por

⁴² BLÁZQUEZ AGUDO, E., “El MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones”, Brief de la AEDTSS (2021), p. 2.

otra parte, introduce una modificación en el régimen de acceso a la pensión de viudedad cuando al producirse la muerte del sujeto causante el sobreviviente se encuentre unido a la persona fallecida por una relación de pareja de hecho. Se modifican tres preceptos de la LGSS, arts. 221, 222 y 223 mediante lo dispuesto en el artículo 1. Diez, Once y Doce respectivamente de la Ley 21/2021:

Se elimina la acreditación obligada de *situación de necesidad o dependencia económica* del viudo/a de una pareja de hecho respecto del fallecido, como se venía haciendo hasta entonces, pues se venía contemplando que era necesario que sus ingresos durante el año anterior al fallecimiento fueran inferiores al 50% de la suma de los ingresos de los dos miembros de la unión, o al 25% si tenían hijos en común, o que ingresaran menos de 1.5 veces el SMI. Queda eliminada, por tanto, una de las discriminaciones que las uniones de hecho venían padeciendo en el acceso a la pensión de viudedad por el solo hecho de no haber contraído matrimonio (nueva redacción del art. 222.1 LGSS). Se establece que, al tener hijos en común la pareja de hecho, ya no es preciso acreditar convivencia estable durante un determinado tiempo (cinco años), sino tan solo la condición como tal unión de hecho (nueva redacción del art. 221.2 LGSS). Se mantiene el deber de inscripción en el registro pertinente de parejas de hecho⁴³. Y cuando se produzca la extinción de la unión de hecho por voluntad de uno o ambos de sus componentes se generará derecho a pensión de viudedad si no hay nueva pareja de hecho o matrimonio, siempre que la pareja superviviente sea acreedora de pensión compensatoria (una asimilación al régimen del matrimonio al sobrevenir la separación o ruptura del vínculo matrimonial); se incluye en este supuesto un régimen específico para mujeres víctimas de violencia de género (con acreditación) exonerándolas del deber de ser acreedoras de pensión compensatoria nuevo (art. 221. 3 LGSS).

Asimismo, se extiende la prestación temporal por viudedad regulada en el art. 222 LGSS a las parejas de hecho en los mismos términos que en casos de matrimonio (se mantiene la diferencia: un año de convivencia matrimonial; dos años de convivencia como pareja de hecho) según nueva redacción dada al citado precepto por el art. 1. Once Ley 21/2021. Por último, el régimen de compatibilidad de la pensión de viudedad y de la prestación temporal de viudedad con las rentas del trabajo se iguala para matrimonios y parejas de hecho (nueva redacción del art. 223 LGSS).

Situaciones excepcionales de uniones de hecho: el artículo 1. Dieciocho de la Ley 21/2021 procede a introducir una nueva Disposición adicional cuatragésima en la LGSS, que contempla un régimen excepcional. Este supone la exigencia de solicitar la pensión de viudedad en los doce meses siguientes

⁴³ La STS, Sala tercera, núm. 480/221, de 7 de abril de 2021 (Rec. Casación núm. 2479/2019) reconoció el derecho a la pensión a una viuda de pareja de hecho sin estar dicha unión registrada. Afectaba al régimen de Clases Pasivas del Estado; finalmente, no ha incidido en la reforma de 2021.

a la entrada en vigor de la propia Ley 21/2021, por tanto, hasta 1 de enero de 2023; se trata de “una pensión de viudedad de parejas de hecho en situaciones excepcionales”. Se refiere esta Disposición a la situación de supérstites de parejas de hecho a quienes se había denegado por la Administración de la Seguridad Social o por resoluciones judiciales el acceso a la pensión de viudedad, precisamente, por no haber acreditado la dependencia económica del sujeto fallecido, requisito hasta ahora exigido por el anterior art. 221.1 LGSS. Tal excepcionalidad conlleva una limitación temporal: el acceso a la pensión solo surtirá efectos desde el momento de la solicitud sin retroacción alguna al momento del fallecimiento del causante, una solución que no acaba de satisfacer las exigencias de reparación de un trato diferenciado y más gravoso –no justificado– de las parejas de hecho frente a los matrimonios.

9. DOS ASPECTOS POSTERGADOS PARA EL AÑO 2022: MEJORAS PARA LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS Y CREACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Recomendación cuarta del Pacto de Toledo (Informe 2020) insta a profundizar en el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permita llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia. El objetivo final es alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes a partir de una cotización también similar. La Comisión recomienda continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos y obligaciones de ambos regímenes, así como la aproximación en la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial: la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones exige que se promuevan, en el marco del diálogo social, medidas para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales. Dado que la baja cotización, característica de un colectivo que mayoritariamente cotiza por la base mínima, es la causa principal de sus reducidas pensiones, estos cambios permitirían fortalecer igualmente la mejora de la acción protectora.

El nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social de los autónomos (a desarrollar en mesa de diálogo social para ser implantado en 2022), está siendo objeto de atención en el momento de redactar esta ponencia.

Por otra parte, la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social ya había sido contemplada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto (Disposición Adicional séptima) y el Pacto de Toledo (Informe 2020) en su Recomendación octava insiste en la necesidad de su creación: para “una gestión eficaz y eficiente que responda, adecuadamente, con agilidad y de forma comprensible a las demandas de los ciudadanos”. Finalmente, la Disposición final tercera de la Ley 21/2021 anuncia que el Gobierno, en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la misma aprobará el proyecto de Ley que ha de conte-

ner su régimen jurídico (por tanto, hasta 1 de julio de 2022). La finalidad de su creación no es otra que la “simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia del sistema de Seguridad Social”; igualmente, la creación de la Agencia responde a una serie de principios informadores como el de “solidaridad, igualdad en el trato y equidad entre generaciones”. El objeto de su creación aparece de nuevo reflejado en el texto de la Ley 21/2021: “asegurar el actual nivel de prestaciones públicas del régimen de reparto en el que se fundamenta nuestra Seguridad Social medido por su tasa de reemplazo”. De la Agencia cabe esperar una mejor gestión del régimen económico de la Seguridad Social tratando de asegurar la economía de costes y su mayor eficacia. Por consiguiente, se trata de dar continuidad a la garantía de prestaciones suficientes y conservación del sistema de financiación de pensiones basado en el tradicional esquema de reparto intergeneracional.

10. PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Este último apartado de la ponencia quedará dividido en dos parcelas temáticas diferenciadas: la digitalización de la economía y sus efectos en el sistema de la Seguridad Social y los propios procesos de digitalización interna que en su organización y funcionamiento ha comenzado a acometer el propio sistema.

Uno. Es evidente el proceso imparable de innovaciones tecnológicas y de digitalización que se está produciendo en la economía, los sistemas de producción y la organización del trabajo⁴⁴. La intensificación de la inteligencia artificial, el desarrollo de los procesos de robotización en los puestos de trabajo y la expansión de negocios a través de plataformas digitales están cambiando sustancialmente los entornos productivos y dando vida a nuevas formas de prestar trabajo. Pero no es menos cierto –y de esto se habla menos– que esas transformaciones tienen un indudable impacto en los sistemas de protección social. A estos últimos les ha de preocupar las particulares formas de empleo precario y las dudosas calificaciones de trabajo autónomo y subordinado por su directa e inmediata consecuencia sobre los actos de encuadramiento, los ingresos vía cuotas a la Seguridad Social y el acceso a las prestaciones, de forma muy destacada⁴⁵.

Esta preocupación se ve reflejada en la Recomendación 19 bis de la Comisión del Pacto de Toledo (Informe 2020) y propone como medidas concretas: la inclusión de actividades marginales y de escasa duración en el sistema son la mejor fórmula para confrontar la economía informal y garantizar la protección ante situaciones de necesidad, combatir la figura de los falsos au-

⁴⁴ Por todos, como obra de referencia, MERCADER UGUINA, J.R., *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017.

⁴⁵ Vid. SUÁREZ CORUJO, B., “La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 141, 2018, en particular, pp. 55-64.

tónomos y revisar las situaciones de pluriempleo y pluriactividad que en el trabajo en plataformas digitales pueden producirse. Por otra parte, estas formas tan atípicas y precarias de prestar trabajo chocan con el esquema básico de actuación del sistema, que sigue concibiendo la protección social sobre la base de un trabajo estable y a tiempo completo. En consecuencia, conseguir la "trazabilidad" de los tiempos de trabajo en un entorno digital, la intermitencia y el carácter esporádico de estas prestaciones de trabajo fácilmente pueden abocar a supuestos de "infracotización" y en consecuencia de "infraprotección" prestacional y de servicios. El trabajo en entornos digitales corre un serio peligro de terminar configurando carreras de cotización tan escasas y vulnerables económicamente que en la modalidad contributiva no permitan llegar a disponer de prestaciones suficientes y adecuadas. Ni qué decir tiene que en un sistema de financiación de pensiones basado en el modelo de reparto ello terminaría por socavar las bases sobre las que el mismo se fundamenta, planteando serios problemas de solidaridad generacional e intergeneracional.

No es de extrañar que la Comisión del Pacto de Toledo termine por proponer dos tipos de medidas frente a esta realidad: una, eminentemente de carácter laboral, invocando la necesidad de realizar intervenciones normativas que enfatizen la centralidad del trabajo, garantizando condiciones "laborales o de actividad, dignas y suficientes, que eviten la precariedad"; otra, estrictamente de protección social, mediante el refuerzo de mecanismos no contributivos, de solidaridad, dentro del sistema para "compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales mediante mecanismos que preserven la adecuación de las prestaciones", advirtiendo que esta es "una necesidad acuciante" ante la tendencia al reforzamiento de la contributividad.

Dos. Ya la Recomendación séptima del Pacto de Toledo (Informe, 2020) indica que "la Administración de la Seguridad Social ha potenciado el uso de las nuevas tecnologías para la difusión de su información y ha posibilitado que las relaciones con los trabajadores, pensionistas y demás usuarios también se lleven a cabo a través de Internet". Igualmente, da cuenta de cómo las nuevas tecnologías han favorecido el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Seguridad Social a las empresas y los trabajadores autónomos. Como es sabido, la creación de servicios electrónicos de consulta de la información y de gestión de trámites para la inscripción de empresas, afiliación y actos de encuadramiento de las personas trabajadoras es ya una realidad de funcionamiento estructural del sistema.

Por otra parte, en materia de cotización el art. 22 LGSS, entre otros, ha establecido el sistema de *liquidación directa*, esto es, mediante la facturación de las cuotas a las empresas por parte de la Administración de la Seguridad Social por medios electrónicos. Una actividad que realizará en función de los datos que obren en su poder sobre los sujetos obligados al pago y los responsables del pago; estos solicitarán a la TGSS el cálculo de la pertinente liquidación de cada trabajador después de haber transmitido los datos necesarios por medios electrónicos. Gran relevancia ha tenido el proceso de

digitalización de servicios por parte de la Seguridad Social iniciado mediante la creación en el año 1995 del Sistema RED cuyo marco normativo se encuentra en la vigente Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo (BOE de 28 de marzo), por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social. Un sistema que ha permitido la realización por medio de conexión telemática y a través de la sede electrónica de los actos de encuadramiento: altas, bajas, modificación de datos de usuarios, así como comunicación de los Códigos de Cuenta de Cotización.

Los procesos de digitalización en el ámbito de la Seguridad Social deben contribuir, sin duda, al fortalecimiento de los servicios de información a la ciudadanía acerca de sus períodos cotizados, del importe de las cotizaciones efectivamente realizadas (mediante un rápido y transparente acceso a la “vida laboral activa” de cada individuo). En este punto, la Recomendación siete del Pacto de Toledo va más allá y advierte al Gobierno de “la necesidad de concienciar a los ciudadanos de la importancia de sus carreras de cotización para sus futuras pensiones de jubilación”, en lo que sería una especie de función de información y de pedagogía ciudadana acerca de la relevancia de encontrarse dentro del sistema y con aportaciones económicas a fin de poder contribuir a sufragarlo en el presente y en el futuro. De manera particular, dicha Recomendación hace una encomienda específica: dar cumplimiento a las obligaciones de información contenidas en el artículo 17 LGSS, “de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión”.

Más problemático puede resultar dar el gran salto digital al tratamiento de las solicitudes y actos de reconocimiento de las prestaciones por parte del sistema, un aspecto del que ya ha comenzado a hablarse y del que cabe esperar nuevas operaciones normativas en el futuro inmediato.