universidad de las hespérides

Las Reformas de la Seguridad Social en España: un desequilibrio permanente

Autor
Santiago Calvo

hesperides.edu.es

universidad de las hespérides

Centro
Ruth Richardson

Resumen ejecutivo

Una bomba de relojería amenaza el sistema de pensiones español. Basado en un modelo de reparto donde los activos de hoy sustentan a los jubilados, parece desmoronarse bajo el peso del dramático envejecimiento de la población, la baja natalidad y el efecto de las crisis económicas. Su crítica insostenibilidad financiera ha llevado a que, desde mediados de los 80, diversas reformas buscasen adaptar el sistema a una realidad tozuda, con una proporción cada vez menor de cotizantes por pensionista, pero no han logrado desactivar la cuenta atrás.

La primera gran reforma, realizada en 1985, endureció significativamente los requisitos de acceso a la jubilación, aumentando los años mínimos de cotización y ampliando el período considerado para calcular la pensión. Estas medidas buscaban reducir el gasto inmediato, aunque generaron un fuerte rechazo social, manifestado en protestas y huelgas. Posteriormente, el acuerdo político del Pacto de Toledo de 1997 supuso un consenso histórico, separando fuentes de financiación y creando un Fondo de Reserva para garantizar las pensiones futuras, además de asegurar que las prestaciones se actualizaran conforme a la inflación prevista.

La crisis económica iniciada en 2008 puso en evidencia la fragilidad del sistema. Las reformas de 2011 y 2013 supusieron ajustes profundos: se elevó gradualmente la edad de jubilación a los 67 años y se ampliaron los años considerados para calcular las pensiones. También se implementaron mecanismos automáticos, como el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) y el Factor de Sostenibilidad, diseñados para limitar el crecimiento del gasto futuro, aunque estos cambios despertaron importantes críticas por implicar reducciones efectivas de las pensiones.

En los últimos años, con las reformas de 2021 y 2023, el enfoque político ha cambiado sustancialmente. El gobierno decidió revertir recortes anteriores, derogando el Factor de Sostenibilidad e indexando nuevamente las pensiones al IPC real. Para financiar estos incrementos sin afectar la cuantía de las pensiones, se han aumentado considerablemente las cotizaciones sociales, especialmente para las rentas más altas, mediante instrumentos como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y la nueva "cotización de solidaridad", que grava incluso los ingresos superiores al máximo permitido para cotizar. A pesar del endurecimiento progresivo de los requisitos de acceso —desde 1985, el pe-

riodo de cotización necesario para obtener la pensión completa ha pasado de 10 a 37 años—, el gasto público en pensiones no ha dejado de crecer, situándose ya por encima del 12 % del PIB. Las últimas reformas trasladan el esfuerzo financiero principalmente a los trabajadores en activo, pero persisten serias dudas sobre su capacidad para sostener el sistema ante el desafío demográfico que afrontará España en las próximas décadas.

1. Introducción

El sistema público de pensiones en España opera bajo un modelo de reparto, en el que las cotizaciones de los trabajadores en activo financian directamente las prestaciones de los pensionistas. A lo largo de las últimas décadas, ha sido objeto de múltiples reformas, impulsadas por crecientes presiones demográficas, desequilibrios económicos y riesgos para su sostenibilidad financiera. El envejecimiento de la población, junto con episodios de elevada tasa de desempleo durante sucesivas crisis económicas, ha tensionado de forma recurrente la relación entre cotizantes y beneficiarios, comprometiendo la estabilidad del sistema.

Como consecuencia, desde los años 80 los gobiernos han implementado reformas paramétricas para ajustar requisitos y prestaciones, tratando de asegurar la sostenibilidad del sistema sin renunciar a la suficiencia de las pensiones. Estas reformas han combinado cambios en los parámetros clave (edad de jubilación, periodos de cotización, fórmula de cálculo, revalorización, etc.) con medidas de índole financiera (fondo de reserva o transferencias estatales) y con esfuerzos normativos para lograr una supuesta equidad intergeneracional y distributiva.

En este primer informe de una serie de trabajos que se publicarán desde el Centro Ruth Richardson, se revisan las principales reformas del sistema de jubilación en España, centrando el análisis en los hitos de 1985, 1997, 2022, 2007, 2011/2013 y 2021/2023. De cada reforma se explican sus principales características, las motivaciones que la impulsaron y su impacto esperado o real sobre la sostenibilidad del sistema. Asimismo, se analizarán de forma crítica sus consecuencias.

2. Reforma de 1985: Endurecimiento inicial de requisitos

La primera gran reforma de las pensiones se materializó con la Ley 26/1985, de medidas Urgentes de Reforma de la Seguridad Social, aprobada en junio de 1985. Esta reforma, impulsada por el gobierno del PSOE de aquel entonces, respondía a la delicada situación que ya atravesaba la Seguridad Social a mediados de los 80. El sistema venía arrastrando notables desequilibrios: aumento continuo de pensionistas, economía en dificultades y necesidad de racionalizar el gasto.

La ley de 1985 introdujo restricciones significativas en el acceso y cálculo de las pensiones de jubilación, con el objetivo de ahorrar costes y frenar el crecimiento del gasto. Los principales cambios fueron los siguientes:

- **Periodo mínimo de cotización o carencia:** se aumentó de 10 a 15 años el mínimo de años cotizados exigidos para tener derecho a una pensión contributiva de jubilación. Esto dejó fuera del acceso a la pensión a quienes no alcanzaran esos 15 años cotizados, endureciendo notablemente el requisito.
- **Base reguladora y años de cálculo:** la base de cálculo de la pensión (base reguladora) se amplió a los últimos ocho años cotizados (96 meses) antes de la jubilación, mientras que hasta esa reforma solo se consideraban los últimos dos años de salarios. Al promediar sobre un periodo más largo, en donde se incluyen salarios inferiores a los del tramo final de la carrera, la pensión resultante se reducía en promedio. Esto suponía un recorte efectivo de la cuantía de las nuevas pensiones.
- **Otros requisitos:** se introdujo la exigencia de que al menos dos de los años cotizados estuvieran dentro de los ocho inmediatamente anteriores a la jubilación. La razón era que así se evitaba que alguien que hubiera cotizado hace mucho tiempo y luego dejase de trabajar se jubilara con derecho pleno sin cotizar en sus últimos años de vida laboral.

La reforma de las pensiones de 1985 endureció el acceso a la jubilación y redujo su cuantía media, al ampliar el periodo de cómputo de la pensión a más años de salario, habitualmente más bajos. La medida tuvo un impacto inmediato y generó una fuerte con-

troversia social y política. Los sindicatos denunciaron un recorte de derechos laborales, y Comisiones Obreras (CC.OO.) convocó una huelga general el 20 de junio de ese año en protesta por lo que consideraba un ataque a la jubilación y una solución injusta al déficit de la Seguridad Social. Aunque la Unión General de Trabajadores (UGT), tradicionalmente cercana al PSOE, no respaldó oficialmente la huelga, sí expresó su descontento, en un contexto de creciente malestar social. Pese a las protestas, el Gobierno aprobó la ley, justificándola como un paso necesario para corregir desequilibrios financieros y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones a corto plazo.

La reforma de 1985 fue la primera de las intervenciones de calado que se producirían para cuadrar las cuentas del sistema, pero pese a ello la presión siguió en aumento, lo que evidenciaba que serían necesarias nuevas reformas y sentaría las bases para entender que se debía adaptar a las circunstancias económicas.

3. Reforma de 1997: El Pacto de Toledo y la consolidación del sistema

A mediados de los años 90, persistía la preocupación por la viabilidad de las pensiones. El continuo aumento del gasto y la reducción de cotizantes por pensionista llevaron al Congreso de los Diputados a aprobar, en 1994, la creación de una comisión para estudiar los problemas estructurales del sistema y proponer reformas integrales. De allí surgió el conocido Informe del Pacto de Toledo (1995), que contenía 15 recomendaciones para asegurar la sostenibilidad y mejorar la gestión de la Seguridad Social. Este acuerdo parlamentario, alcanzado con amplio consenso de las fuerzas políticas, supuso un hito: por primera vez se fijaron directrices de reforma separando el debate de pensiones del vaivén partidista, buscando soluciones de Estado a largo plazo. Entre las recomendaciones del Pacto de Toledo destacaban la separación de las fuentes de financiación (que las pensiones contributivas se financiaran con cotizaciones y las partidas asistenciales con impuestos), la creación de reservas en épocas favorables, el reforzamiento de la contributividad y diversas mejoras de gestión y equidad.

El Gobierno cambió de signo en 1996 con el Partido Popular, pero se mantuvo el espíritu de consenso. En octubre de 1996 el Gobierno y los principales sindicatos (CCOO y UGT), junto con asociaciones empresariales, firmaron el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. que plasmaba las recomendaciones del Pacto de Toledo. Este acuerdo se tradujo jurídicamente en la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social, aprobada en julio de 1997. Dicha ley implementó varias reformas paramétricas importantes:

- **Ampliación del periodo de cálculo:** se extendieron los años tomados para calcular la pensión (base reguladora) de 8 a 15 años. Supuso otro descenso potencial en la cuantía de las pensiones futuras, al basarse en un promedio más dilatado en el tiempo. La ampliación sería gradual hasta completarse en 2001.
- **Revalorización según inflación prevista:** estableció que las pensiones se revalorizarían anualmente conforme al IPC previsto (inflación esperada) y posteriormente se ajustarían en caso de desviación con la inflación real. En otras palabras, se garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones vinculándolas oficial-

mente al coste de la vida. Hasta entonces, la indexación con la inflación no estaba normativamente consolidada (aunque en la práctica el gobierno solía actualizar las pensiones, ahora quedaba recogido en la ley con un mecanismo explícito).

- **Creación del Fondo de Reserva:** se dispuso la creación de un fondo de reserva de la Seguridad Social para acumular excedentes en épocas de superávit, destinados al pago futuro de pensiones. Este "colchón" pretendía ahorrar en las vacas gordas para gastar en las flacas, aumentando la resiliencia financiera del sistema. Gracias al ciclo económico favorable de finales de los 90 y principios de los 2000, el fondo de reserva efectivamente fue creciendo en los años posteriores.
- **Separación de fuentes y financiación estatal:** siguiendo el Pacto de Toledo, la ley avanzó en la separación entre prestaciones contributivas y no contributivas. Gastos impropios del sistema (como sanidad, servicios sociales o complementos a mínimos) comenzaron a financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, aliviando las cuentas de la Seguridad Social. Aunque este proceso se completaría en años sucesivos (por ejemplo, en 1999-2001 la sanidad pasó completamente a financiarse vía impuestos y fue transferida a las comunidades autónomas), 1997 marcó el inicio formal de esta separación.
- **Eliminación progresiva de topes de cotización bajos:** la ley también contempló la gradual eliminación de topes de cotización por debajo del máximo. Esto se refiere a que algunos regímenes especiales tenían bases máximas de cotización inferiores al tope general; el acuerdo fue unificarlos para que todos cotizaran hasta el mismo límite máximo, aumentando ingresos y equidad horizontal.
- **Jubilación anticipada y parcial:** si bien la ley de 1997 no profundizó en esto (lo harían acuerdos posteriores), en esta época se empezaron a sentar bases para una mayor flexibilidad en la edad de jubilación, permitiendo salidas anticipadas con coeficientes reductores o modalidades de jubilación parcial con contrato de relevo.

Sin embargo, esta reforma no aseguraba la sostenibilidad a largo plazo. La bonanza de los 2000 ocultaba fragilidades: las pensiones seguían subiendo por la entrada de cohortes con mejores historiales de cotización y revalorizaciones, y el factor demográfico apuntaba a un fuerte incremento de pensionistas. La equidad intergeneracional seguía siendo un tema central: se consideraba justo que cada generación financiase sus propias pensiones acumulando excedentes, pero quedaba por ver si esos ahorros serían suficientes.

4. Reforma de 2001/2002: Incentivos para prolongar la vida laboral y jubilación flexible

Durante los primeros años 2000, la economía española siguió creando empleo a buen ritmo, pero persistía la necesidad de reformar el sistema de pensiones para garantizar su sostenibilidad ante el inminente retiro de la generación del baby boom. Siguiendo las revisiones del Pacto de Toledo, en abril de 2001 el Gobierno (entonces del PP) alcanzó un nuevo acuerdo con interlocutores sociales denominado Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social. Este pacto se materializó legislativamente en la Ley 35/2002, de 12 de julio, que introdujo varias modificaciones orientadas a dotar de mayor flexibilidad el tránsito a la jubilación e incentivar la prolongación de la vida laboral. No se trató de una reforma tan estructural como las de 1985 o 1997, sino más bien de ajustes paramétricos puntuales y nuevas opciones para los trabajadores próximos a la jubilación. Las medidas más destacadas de la reforma de 2002 fueron:

- **Fomento de la jubilación demorada:** se introdujeron incentivos para retrasar la jubilación más allá de los 65 años. En concreto, quienes voluntariamente continuaran trabajando pasados los 65 podían obtener un incremento en su pensión por cada año adicional de trabajo; por ejemplo, se establecieron porcentajes de aumento acumulativo en la pensión por cada año cotizado después de la edad ordinaria. Esta política buscaba aprovechar que la esperanza de vida estaba en aumento y muchos trabajadores podían y querían seguir activos, a la vez que contribuía a la sostenibilidad al acortar el periodo como pensionista y aumentar las cotizaciones totales.
- **Jubilación anticipada a los 61 años:** se permitió, con carácter general, la jubilación anticipada a partir de los 61 años para ciertos casos, cuando hasta entonces la edad mínima efectiva en muchos supuestos era 60 o 61 solo en regímenes especiales. En la ley 35/2002 se reguló que los trabajadores afiliados después del 1 de enero de 1967 (es decir, la generación que no había cotizado bajo el antiguo régimen franquista) podían jubilarse anticipadamente desde los 61 años siempre que reunieran determinados requisitos. Esos requisitos incluían tener un mínimo de años cotizados (por ejemplo, 30 años) y normalmente estar en situación de desempleo involuntario o me-

diante coeficientes reductores en caso de retiro voluntario. En esencia, se generalizó la posibilidad de jubilarse antes de la edad legal con penalizaciones, integrando a los distintos colectivos bajo reglas comunes.

Es decir, esta reforma no tuvo un enfoque basado en recortes del sistema gracias a la buena dinámica de la economía. La motivación principal era aumentar la participación laboral de los trabajadores de más edad y flexibilizar la transición del empleo a la jubilación. La economía en expansión enmascaró cualquier efecto adverso: el número de cotizantes creció tanto que los gastos fueron asumibles.

5. Reforma de 2007: Nuevos ajustes paramétricos en vísperas de la crisis

En 2006, una vez más gobierno, sindicatos y empresarios negociaron cambios en materia de Seguridad Social siguiendo las recomendaciones actualizadas del Pacto de Toledo (revisado en 2003). Fruto de ese diálogo fue el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de julio de 2006, que posteriormente dio lugar a la Ley 40/2007, de 4 de diciembre. Esta ley introdujo ajustes técnicos adicionales con el fin de seguir fortaleciendo la contributividad y contener algunos factores de gasto, a la vez que corregir ciertas prácticas que se habían detectado. Las principales modificaciones incluyeron:

- **Cómputo de cotizaciones más completo:** se modificó la forma de contabilizar los años cotizados para el cálculo de la pensión, pasando a computar los días efectivamente cotizados en lugar de considerar también las pagas extraordinarias como períodos cotizados completos. En la práctica, antes de esta ley, por cada año trabajado con pagas extra se contaban 14 meses (12 ordinarios + 2 extras) a efectos de cotización, mientras que tras la reforma se pasó a contabilizar 12 meses reales por año. Esto aumenta el número de años efectivos de cotización necesarios para alcanzar el 100 por cien de la pensión, puesto que antes un trabajador en 35 años de servicio podía acumular 37,3 "mensualidades cotizadas" con extras, y ahora serían 35 exactos. Así se elevó el periodo efectivo considerado sin subir formalmente los años, contribuyendo a una ligera reducción del importe de la pensión inicial.
- **Jubilación parcial más restrictiva:** se elevó la edad mínima de la jubilación parcial de 60 a 61 años, endureciendo además sus condiciones. La ley exigió que para acogerse a jubilación parcial el trabajador tuviera al menos 6 años de antigüedad en la empresa y acreditara 30 años cotizados. Asimismo, se redujo la posibilidad de reducir la jornada excesivamente: la intención era evitar abusos por los cuales trabajadores con 60 años prácticamente dejaban de trabajar cobrando casi una pensión completa. Con esta reforma, la jubilación parcial (que permitía compatibilizar empleo a tiempo parcial y pensión) quedó condicionada a más años cotizados y un año más de edad, lo que recortó el número de beneficiarios y ahorró costes al sistema.

La reforma de 2007 del sistema de pensiones español buscó corregir vacíos y mejorar la sostenibilidad y equidad contributiva, aumentando la edad de jubilación parcial y ajustando el cálculo de cotizaciones. Aunque redujo el abuso de la jubilación parcial, su impacto fue limitado por la crisis económica de 2008. De hecho, si algo se puede destacar de esta reforma es que era insuficiente para enfrentar los desafíos futuros, por lo que fue seguida por medidas más drásticas en 2011.

6. Reformas de 2011 y 2013: Respuesta a la crisis y mecanismos de sostenibilidad

La década de 2010 supuso un punto de inflexión para el sistema de pensiones en España. La crisis financiera (2008-2013) disparó el déficit de la Seguridad Social, fruto del desplome del empleo y del aumento del gasto pensionista —impulsado por las jubilaciones anticipadas de muchos trabajadores mayores de 60 años durante la recesión—. En este escenario, y bajo la presión de la Unión Europea y los mercados —que demandaban reformas estructurales para asegurar la sostenibilidad del sistema—, el país implementó dos reformas de calado: la primera en 2011, bajo el gobierno del PSOE, y la segunda en 2013, con el PP al frente. Ambas representaron un giro paradigmático al establecer, por primera vez, el incremento progresivo de la edad de jubilación y mecanismos automáticos de ajuste vinculados a la evolución demográfica.

Por un lado, en enero de 2011, tras un difícil acuerdo social, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aprobó una importante reforma (Ley 27/2011, de 1 de agosto) que implicaba modificar parámetros básicos que habían permanecido inalterados durante décadas. Las claves de la reforma de 2011 fueron:

- **Cómputo de cotizaciones más completo:** Edad legal de jubilación: de 65 a 67 años. Se incrementó la edad ordinaria de jubilación de 65 a 67 años, de forma gradual a lo largo de un periodo transitorio de 15 años, desde 2013 hasta 2027. Esto significa que la edad de retiro se va elevando algunos meses cada año; por ejemplo, quienes se jubilaron en 2013 lo hicieron con 65 años y 1 mes, y así sucesivamente hasta alcanzar 67 completos en 2027. No obstante, se mantuvo la posibilidad de jubilarse a los 65 años con el 100 por cien de la pensión si se acreditaba una carrera de cotización muy larga (inicialmente 38,5 años, fijado al final del periodo transitorio) Es decir, se introdujo una cláusula que permite a quienes han cotizado 38 años y medio o más retirarse aún a 65 sin penalización, reconociendo que esas personas ya han contribuido suficientemente.

- **Ampliación del periodo de cálculo de 15 a 25 años.** El período de cotización considerado para calcular la base reguladora de la pensión se amplió gradualmente de los 15 años anteriores a la jubilación hasta los 25 años. Esta extensión se implementó a lo largo de varios años. Con ello, la pensión inicial de jubilación se calcula sobre una base reguladora que promedia los salarios (o bases de cotización) de prácticamente la mitad de la vida laboral, en lugar de solo el último cuarto de la misma. Esta medida reduce la tasa de sustitución, especialmente para quienes tenían sus mejores salarios al final de la carrera, y acerca la pensión a lo cotizado a lo largo de la vida.
- **Aumento de años cotizados para pensión completa:** paralelamente al aumento de la edad, se incrementó el número de años de cotización requeridos para percibir el 100 por cien de la pensión. Se pasó de 35 años (vigentes hasta entonces para el 100 por cien a los 65) a 37 años para obtener el 100 por cien a los 67 al final del periodo transitorio. En combinación con lo anterior, si alguien sigue queriendo jubilarse a los 65, necesitará 38,5 años para no tener recorte, y si se jubila a 67 le bastarán 37 años para el 100 por cien. En caso de no llegar a esos años, se aplican coeficientes reductores por cada trimestre faltante.
- **Jubilación anticipada ordinaria y forzosa:** se reordenó la jubilación anticipada, estableciendo dos vías: la anticipada involuntaria (por despido no imputable al trabajador) con posibilidad de retiro hasta 4 años antes de la edad legal (es decir, 61 años cuando la edad esté en 65, y 63 cuando esté en 67), y la anticipada voluntaria hasta 2 años antes (63 años cuando la edad sea 65, y 65 cuando sea 67). En ambos casos se endurecieron los requisitos: mínimo 33 años cotizados para anticipada involuntaria y más de 35 para la voluntaria, y se aplicaron coeficientes reductores más severos por cada trimestre o año de adelanto (entre el 1,625 por ciento y 1,875 por ciento por trimestre según los años cotizados). Esto asegura que quien se jubile antes sufra un descuento permanente significativo en su pensión, desincentivando la práctica o compensando el mayor tiempo como pensionista.
- **Incentivos a la prolongación de la vida laboral:** se reforzaron los incentivos para quienes trabajen más allá de la edad legal. La ley permitió aumentar la pensión por encima del 100 por cien de la base reguladora, añadiendo entre un 2 por ciento y un 4 por ciento adicional por cada año cotizado después de la edad de jubilación (el porcentaje mayor para quienes acrediten más de 40 años cotizados, por ejemplo). Esto mejora lo ya introducido en 2002, para animar a retrasar el retiro.

La reforma de 2011 fue impulsada bajo la presión de la crisis de deuda y como parte de un programa más amplio de ajustes económicos. El Ejecutivo de Zapatero negoció con

los agentes sociales y con la oposición para sacar adelante un cambio que, aunque impopular, se veía inevitable: España se alinearía con la tendencia europea de retrasar la edad de jubilación a 67 años, dado el aumento de longevidad. Era evidente que con una esperanza de vida que rondaría los 85 años en pocas décadas, no era viable sostener jubilaciones de más de 20 años habiendo cotizado solo 35. Además, la ratio cotizante/pensionista se proyectaba a la baja aceleradamente. Por tanto, el objetivo central de las reformas fue garantizar la sostenibilidad financiera mediante dos mecanismos: reducir el periodo promedio como pensionista (al retrasarse la jubilación, disminuyen los años de percepción) y aumentar el aporte vitalicio de cada trabajador (al prolongarse la vida laboral con más años cotizados y un cálculo más amplio de la base reguladora, lo que reduce proporcionalmente la cuantía de la pensión). También había motivaciones de equidad intergeneracional: se buscaba que las generaciones del baby boom asumieran trabajar un poco más y cobrar algo menos que sus predecesores, para aliviar la carga a las siguientes generaciones.

Empero, con el cambio de gobierno en 2012 y en plena crisis económica, se decidió profundizar en las reformas. El nuevo ejecutivo consideró que, además de la edad y años cotizados (ya legislados en 2011), era necesario actuar sobre el crecimiento anual del gasto en pensiones, que seguía disparado por la inercia demográfica. Para ello, en 2013 impulsó una reforma unilateral (esta vez sin consenso con la oposición ni pleno acuerdo social) que introdujo mecanismos automáticos para ajustar las pensiones a la situación financiera del sistema. Nació así la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, que implantó dos elementos novedosos: el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y el Factor de Sostenibilidad (adelantando y redefiniendo el previsto para 2027). Las medidas principales de esta reforma fueron:

- **Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP):** se reemplazó la fórmula de actualización anual basada en el IPC por un nuevo índice propio, calculado en función de la salud financiera del sistema. Este IRP consideraba ingresos por cotizaciones, gastos en pensiones, número de pensiones y variaciones esperadas, y arrojaba un porcentaje de incremento anual de las pensiones. Es importante destacar que la ley estableció que el IRP tendría un suelo mínimo del 0,25 por ciento anual y un techo máximo equivalente al IPC + 0,5 por ciento. En la práctica, dado que el sistema estaba en déficit, el IRP resultante quedó en el mínimo del 0,25 por ciento por varios años. Esto significó, de facto, una desindexación de las pensiones respecto a la inflación: durante 2014-2017, por ejemplo, las pensiones subieron el porcentaje del umbral mínimo

cada año. El objetivo de esta medida era contener el crecimiento del gasto en el corto y medio plazo, evitando que las pensiones crecieran al ritmo de precios si la economía/cotizaciones no lo permitían. Sin embargo, en este periodo la inflación llegó a registrar variaciones negativas, por lo que los pensionistas lograron aumentar su poder adquisitivo. A pesar de esta circunstancia, fue una decisión controvertida, pues rompía el compromiso histórico de mantener el poder de compra de las pensiones, trasladando el ajuste a los pensionistas actuales en favor de aliviar a los cotizantes (o al presupuesto).

- **Factor de Sostenibilidad (FS)**: La ley 23/2013 introdujo un factor de sostenibilidad aplicable a la pensión inicial de jubilación a partir de 2019. El FS ajustaría la cuantía inicial de la pensión para los nuevos jubilados en función de la esperanza de vida a los 67 años en el momento de su retiro. En términos simples, si la esperanza de vida aumentaba, las nuevas pensiones serían ligeramente más bajas para compensar que se cobrarán por más tiempo. Se estimaba que, aproximadamente, por cada año adicional de esperanza de vida, el recorte sería entorno al 4 por ciento en la pensión inicial, repartido progresivamente. Este factor actuaría automáticamente cada cinco años, recalculándose según las tablas de mortalidad. Su implementación se pospuso a 2019 (final de legislatura) para no afectar inmediatamente, pero quedó legislado. La motivación era clarísima: garantizar la equidad intergeneracional, haciendo que cada cohorte de jubilados asuma el coste de vivir más años con una pensión algo menor, en vez de trasladar ese coste a las generaciones siguientes vía impuestos o deuda.

No debe olvidarse el contexto de esta reforma: En 2012-2013 España estuvo al borde del rescate financiero e implementó recortes en muchos ámbitos. En pensiones, el gobierno del PP optó por actuar principalmente en el lado del gasto (reduciendo la tasa de crecimiento de las pensiones) mediante fórmulas automáticas para dar confianza a los mercados de que el sistema sería sostenible sin importar la situación política. Sin embargo, el malestar social por esta reforma y el cambio de gobierno propiciaron que el IRP se dejase de aplicar desde 2018 y el FS nunca ha llegado a entrar en vigor. La población no estaba preparada para aceptar una reforma del sistema que supusiese aceptar recortes en las pensiones. El cambio político que se produjo en 2018 propició que estas medidas se revirtieran.

7. Reformas de 2021 y 2023: Nuevo enfoque para la sostenibilidad y la equidad intergeneracional

Tras las elecciones de 2019 y con un nuevo gobierno de coalición (PSOE-Unidas Podemos) desde 2020, España abordó una última ronda de reformas estructurales en pensiones en 2021 y 2023. Estas reformas, influenciadas por un renovado Pacto de Toledo (2020) y condicionadas en parte por los compromisos adquiridos en el marco del Plan de Recuperación financiado por la UE, tuvieron un enfoque distinto al de 2013. En lugar de centrar el ajuste en la reducción de prestaciones, se optó por revertir los recortes a las pensiones (restablecer la indexación con el IPC, eliminar el factor de sostenibilidad) y a la vez aumentar los ingresos del sistema mediante mayores cotizaciones y aportes estatales, introduciendo un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional. Las reformas de 2021 y 2023 son complementarias y se implementaron escalonadamente como "primer bloque" y "segundo bloque" de cambios.

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, denominada de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otra serie de medidas, supuso la primera parte de la reforma. Sus puntos principales fueron:

- **Revalorización de pensiones según IPC real:** se derogó formalmente el Índice de Revalorización (IRP) de 2013 y se estableció un nuevo mecanismo de revalorización anual conforme al IPC medio del año anterior. En concreto, al inicio de cada año las pensiones se incrementan según la inflación media interanual del año previo (y si un año hubiera inflación negativa, las pensiones se congelan, sin bajar). Con esto se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones, recuperando el consenso social en torno a no perder capacidad de compra. Se terminó así con las subidas fijas del 0,25 por ciento, volviendo a indexar con la inflación, lo que beneficiaba inmediatamente a los pensionistas (en 2022, por ejemplo, subieron un 2,5 por ciento y en 2023 un 8,5 por ciento). Esta medida respondía directamente a las protestas sociales y al Pacto de Toledo de 2020, que recomendó reinstaurar la indexación.

- **Eliminación del factor de sostenibilidad de 2013:** la ley suprimió el factor de sostenibilidad que iba a entrar en vigor (tras haber sido aplazado a 2023 por el gobierno anterior). En su lugar, introdujo el llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) ¿En qué consiste el MEI? Es básicamente un recargo en las cotizaciones sociales destinado a reforzar las arcas de la Seguridad Social de cara al futuro. Desde 2023, se aplica una cotización adicional de 0,6 puntos porcentuales sobre la base de cotización (0,5 a cargo de la empresa y 0,1 a cargo del trabajador). Este porcentaje aumenta gradualmente hasta alcanzar 1,2 puntos en 2029 (1 punto empresa + 0,2 trabajador), y se mantendrá así hasta 2050, salvo revisión. Los ingresos generados por el MEI van íntegramente al Fondo de Reserva con la finalidad de nutrirlo de nuevo y disponer de recursos cuando el pico de jubilaciones lo requiera. En paralelo, se relajaron las condiciones de uso del Fondo de Reserva: se eliminó la limitación que existía de que solo se podía usar si había déficit y con tope del 3 por ciento del gasto por año, para permitir disponer de él con más flexibilidad llegado el momento.
- **Otras medidas:** la ley 21/2021 también contempló ajustes en la jubilación anticipada. Se modificaron los coeficientes reductores de la jubilación anticipada, haciéndolos más proporcionales y mensuales (antes eran trimestrales) para desincentivar retiros adelantados, especialmente en las pensiones más altas. Ahora, por ejemplo, alguien que se jubile dos años antes verá reducida su pensión entre un 13 por ciento y un 21 por ciento según sus años cotizados, aplicando el recorte de forma mensual, lo cual penaliza ligeramente más que antes en algunos casos. A la vez, se estableció que dichos coeficientes se apliquen sobre la pensión resultante sin superar la pensión máxima tras reducción, evitando que quienes tengan derecho a la pensión máxima escapen de la penalización (antes muchos topados no sentían la reducción porque su pensión ya estaba en el tope máximo). Esto tiene un matiz de equidad: que también las pensiones altas sufran recortes proporcionados si se jubilan anticipadamente. Por otro lado, se mejoraron los incentivos de jubilación demorada, permitiendo elegir entre un aumento porcentual de la pensión por año trabajado extra o bien cobrar un pago único acumulado por retrasar la jubilación.
- **Financiación con impuestos de gastos impropios:** siguiendo las recomendaciones, el Estado asumió gradualmente gastos de naturaleza no contributiva que aún cargaban a la Seguridad Social (por ejemplo, complementos a mínimos, prestaciones por hijo a cargo, etc.). En 2021 se cifró en varios miles de millones la transferencia del Estado para cubrir estos conceptos, con la idea de que para 2023 la Seguridad Social quede solo con gastos estrictamente contributivos. No obstante, esto supone un traslado contable del déficit al Estado sin ahorro neto.

Se puede decir que, con este primer bloque, se priorizó la protección de los pensionistas presentes y futuros (asegurando que su pensión no baje ni pierda con la inflación), haciendo que el mayor esfuerzo lo asuman los cotizantes vía contribuciones y la sociedad en general vía impuestos al cubrir más gastos. De hecho, aunque el nombre de Mecanismo de Equidad Intergeneracional invite a pensar otra cosa, no deja de ser un impuesto que recae de manera exclusiva sobre los trabajadores actuales. Es decir, no se trata de ningún tipo de mecanismo y, ni mucho menos, reparte el coste de manera equitativa entre generaciones.

En marzo de 2023, el Gobierno culminó la reforma con un segundo paquete de medidas, aprobado vía real decreto-ley 2/2023. Este incorporó cambios principalmente en la estructura de cotizaciones y cálculo de las pensiones, orientados a fortalecer aún más los ingresos y mejorar la equidad del sistema. Entre lo más relevante de la reforma de 2023 destacan:

- **Incremento de las bases máximas de cotización:** se decidió subir la base máxima de cotización (el tope salarial hasta el cual se paga a la Seguridad Social) de forma paulatina pero sostenida. Concretamente, la base máxima crecerá cada año conforme al IPC más un aumento adicional de 1,2 puntos porcentuales anuales entre 2024 y 2050. Esto significa que las rentas más altas deberán cotizar por una mayor porción de su salario a lo largo de los años. Como contrapartida, también se prevé incrementar gradualmente las pensiones máximas, aunque de manera más limitada: las nuevas pensiones máximas causadas entre 2025 y 2050 añadirán un extra del 0,115 por ciento anual (aparte del IPC), y luego de 2050 hasta 2065 se aplicarían subidas adicionales escalonadas hasta un 20 por ciento acumulado. Esto quiere decir que las cotizaciones máximas subirán más rápidamente que las pensiones máximas, generando un aporte neto al sistema (más ingresos de las rentas altas sin que se traduzca íntegramente en beneficios futuros iguales). En cifras, para 2045 se proyecta que la base máxima habrá aumentado alrededor de un 30 por ciento real adicional, reduciendo el número de cotizantes "topados" cuya aportación estaba limitada.
- **Cotización de solidaridad por encima de la base máxima:** además de elevar el techo, se instauró una cuota de solidaridad sobre los salarios que excedan la base máxima. Es decir, aquellos ingresos de trabajadores por encima del tope también pagarán una cotización, aunque a un tipo reducido. Esta cotización extra se introducirá en 2025 con un 0,92 por ciento sobre el tramo salarial hasta un 10 por ciento por encima del tope, un 1 por ciento sobre el tramo entre el 10 por ciento y el 50 por ciento por en-

cima, y un 1,17 por ciento sobre lo que exceda más del 50 por ciento del tope. Esos porcentajes aumentarán anualmente +0,25 puntos hasta 2045, quedando en 5,5 por ciento, 6 por ciento y 7 por ciento, respectivamente. En la práctica, por ejemplo, un sueldo muy alto pagará un 7 por ciento sobre la parte que esté muy por encima del tope, además de la cotización hasta el tope. Esta medida implica por primera vez que todos los ingresos laborales contribuyan algo a la Seguridad Social, incluso los que superan el límite máximo que antes quedaban libres de cotización. Su carácter es fuertemente redistributivo, pues esos salarios extra cotizados no generan derecho adicional a pensión (son pura "solidaridad" con el sistema).

- Cambio en el periodo de cálculo de la pensión. Se aprobó una de las reformas más discutidas: la ampliación opcional del periodo de cómputo de la pensión a 29 años, pudiendo descartar los dos peores años. En detalle, a partir de 2026 y hasta 2044 habrá un sistema dual: el pensionista podrá escoger entre calcular su pensión con los últimos 25 años cotizados (el sistema actual) o con los últimos 29 años cotizados excluyendo los 24 meses peores (quedando efectivamente 27 años computados). La Seguridad Social aplicará automáticamente la opción que resulte más favorable para cada nuevo jubilado. Este periodo de cálculo irá subiendo: desde 2027 se añadirá 1 mes extra cada año al cómputo ampliado, hasta que en 2044 definitivamente se usen 29 años menos 2 para todos. Los meses no cotizados dentro de ese periodo se integrarán con bases mínimas (hasta 48 meses) o al 50 por ciento de la base mínima si exceden 48, para no perjudicar en exceso a quien tenga lagunas largas. En resumen, se amplía la mirada sobre la carrera laboral, pero dando la flexibilidad de no contar los peores años, que a menudo corresponden a desempleo o salarios muy bajos. Esta fue una solución de compromiso para suavizar el efecto negativo que tendría simplemente pasar de 25 a 29 años.

La segunda fase tuvo una motivación central: incrementar los ingresos para cubrir el aumento de gasto previsto por las mejores pensiones y la jubilación de los baby boomers. Tras asegurar en 2021 la revalorización por IPC, era necesario cuadrar las cuentas de forma creíble. La Comisión Europea había pedido a España medidas adicionales parametrizadas. El Gobierno optó por la vía de hacer pagar más a los trabajadores actuales y con mayor renta (subida de bases máximas y cuota de solidaridad) y por alargar un poco más el periodo de cálculo, que puede moderar el gasto futuro. Se buscó así reforzar la sostenibilidad sin recortar pensiones, sino pidiendo un esfuerzo mayor a empresas y trabajadores, y asumiendo que el Estado complementará lo necesario.

En términos de equidad intergeneracional, con esta reforma completa de 2021-2023, se define un reparto de cargas: la generación baby boom logra jubilarse sin recortes directos por esperanza de vida ni pérdidas de IPC, pero contribuirá más durante sus últimos años de trabajo (MEI, más cotizaciones si está en tramos altos) y no percibirá íntegramente el fruto de esas cotizaciones extra (pues las pensiones máximas no subirán al mismo ritmo).

Las generaciones más jóvenes heredan un sistema con un gasto creciente y saneado solo en la teoría (como veremos más adelante, la realidad es bien distinta), con un Fondo de Reserva que supone un artificio contable, y con cotizaciones sociales más elevadas. Resta ver si este equilibrio se mantendrá o requerirá ajustes adicionales. La ley prevé un mecanismo de revisión que, si en el futuro el gasto en pensiones sobrepasa lo previsto, activaría automáticamente medidas adicionales: bien un aumento de cotizaciones, bien una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB, o una combinación de ambos.

8. Algunos datos para concluir

En la siguiente tabla se aprecia cómo, a grandes rasgos, las reformas de 1985, 1997, 2011 y 2013 tendieron a endurecer condiciones (más edad, más años computados o cotizados, menor indexación), mientras que las de 2021/23 revirtieron parcialmente las reducciones de prestaciones (volviendo al IPC) pero contrapesándolas con mayores cotizaciones. A lo largo del periodo, la edad efectiva de jubilación ha subido, los requisitos de cotización se han casi cuadruplicado (de 10 a 37 años para pensión completa), y el periodo de cálculo se expandió de 2 a 25 (y próximamente 27) años. No obstante, el sistema español mantiene pensiones comparativamente altas en el contexto internacional. Esto se sustenta en dos factores: la mayor duración de las carreras contributivas en las cohortes más jóvenes y los mecanismos de complemento a las prestaciones mínimas. En términos generales, el gasto pensionista español supera el 13% del PIB, lo cual es alto en comparación con otros países de la UE.

Tabla 1

Las reformas del sistema de pensiones

Reforma (año)	Edad legal jubilación	Años cálculo pensión	Años cotizados = 100%	Revalorización anual	Noved clave
Pre-1985	65 años	2 años	35 años (100%)	Discrecional (tendencia IPC)	Sanidad financia cotizaci
Ley 26/1985	65 años	8 años	35 años	IPC (no formal)	Carenci años (ar
Ley 24/1997	65 años	15 años	35 años	IPC (previsto y ajuste a real)	Fondo d Reserva separar
Ley 35/2002	65 años (flexible >65)	15 años	35 años	IPC	Jubilaci anticipa con req incentiv >65
Ley 40/2007	65 años	15 años (días efectivos)	35 años (efectivos)	IPC	Parcial ((antes 6 30 cotiz
Ley 27/2011	65→67 (2027)	15→25 años (2022)	35→37 años (2027)	IPC	Anticipa 63/61 c coeficie factor sosteni 2027 (pospue
Ley 23/2013	65→67	25 años	37 años	IRP 0,25%-máx IPC+0,5	Factor sostene 2019 (-0 anual es vida)
Ley 21/2021	65→67	25 años	37 años	IPC	Elimina elimina sost.; M ppcotiz
RDL 2/2023	65→67	25 años (o 27/29 opc.)	37 años	IPC	Base m IPC+1,2 Cotizaci solidari tope; m cálculo

Tabla: Centro Ruth Richardson (Universidad de las Hespérides) • Fuente: Seguridad Social

En términos de sostenibilidad, cada reforma ha supuesto una contribución notable: la de 1985 frenó un crecimiento insostenible en ese momento; la de 1997 consolidó la confianza en el sistema (aunque el verdadero respiro vino por la bonanza económica posterior); la de 2011 recortó significativamente el gasto proyectado futuro al retrasar jubilaciones; la de 2013 recortó el gasto efectivo en la década de 2010; finalmente, las de 2021/23 pretenden asegurar la sostenibilidad mediante más ingresos sin recortar el gasto, confiando en la mejora del empleo.

Pero, a pesar del cambio en las condiciones para acceder al cobro de una pensión de jubilación, tal y como se muestra en el siguiente gráfico, el gasto en pensiones no ha parado de crecer. En 1977, el desembolso de la factura de las pensiones en España no llegaba a alcanzar ni tan siquiera el 1 por ciento del PIB. En la actualidad, este porcentaje se sitúa en el 12,6 por ciento.

Gráfico 1

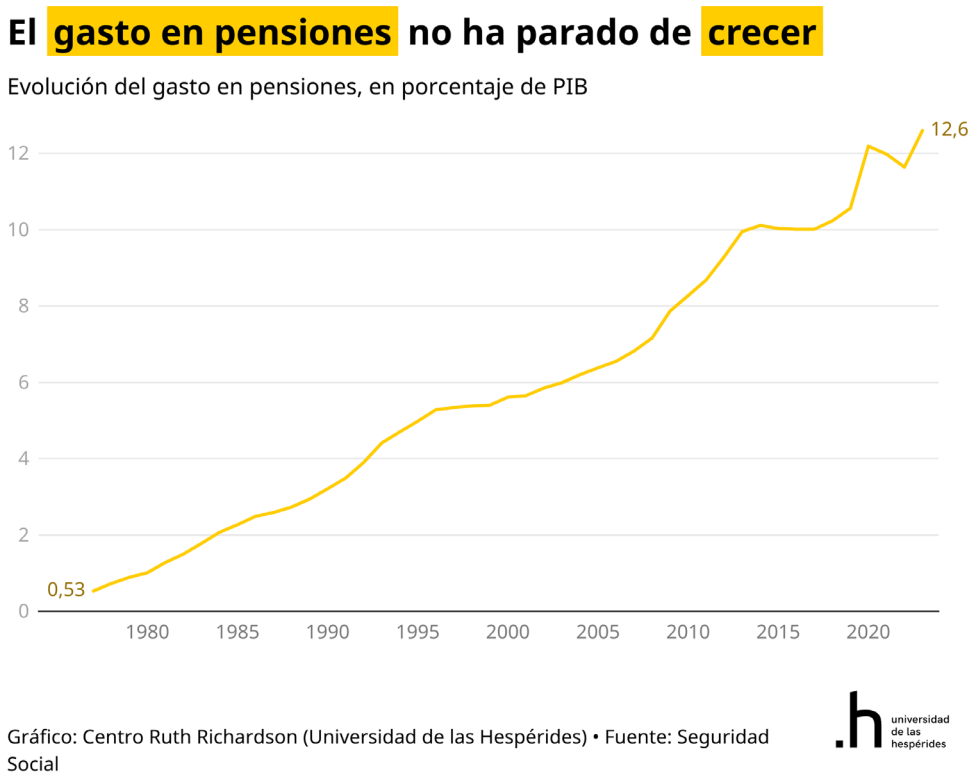

Gráfico: Centro Ruth Richardson (Universidad de las Hespérides) • Fuente: Seguridad Social

En cuanto a la equidad intergeneracional, es ilustrativo ver cómo han variado las condiciones entre generaciones: alguien que se jubilaba antes de 1985 podía cobrar el 100 por cien con 10 años cotizados; hoy se requieren 37. Antes bastaban dos años finales de buen sueldo para una pensión alta; hoy cuenta prácticamente toda la vida laboral. Esto significa que las generaciones posteriores han tenido que cotizar mucho más para obtener proporcionalmente lo mismo. Sin embargo, también esas generaciones han vivido más años y se espera que sigan haciéndolo, recibiendo su pensión por más tiempo (lo que en parte compensa el "esfuerzo").

Lo que se pone de manifiesto es que desde 1985 las condiciones de jubilación se han deteriorado continuamente como reflejo del deterioro financiero, y que las causas estructurales son el aumento del número de pensionistas relativo a trabajadores y la subida constante de la pensión media real, tal y como se refleja en los dos siguientes gráficos. Es decir, cada cohorte de jubilados ha cobrado pensiones más altas que la anterior (en términos reales), mientras cada cohorte de trabajadores no ha visto crecer sus salarios al mismo ritmo, generando una presión redistributiva.

Gráfico 2

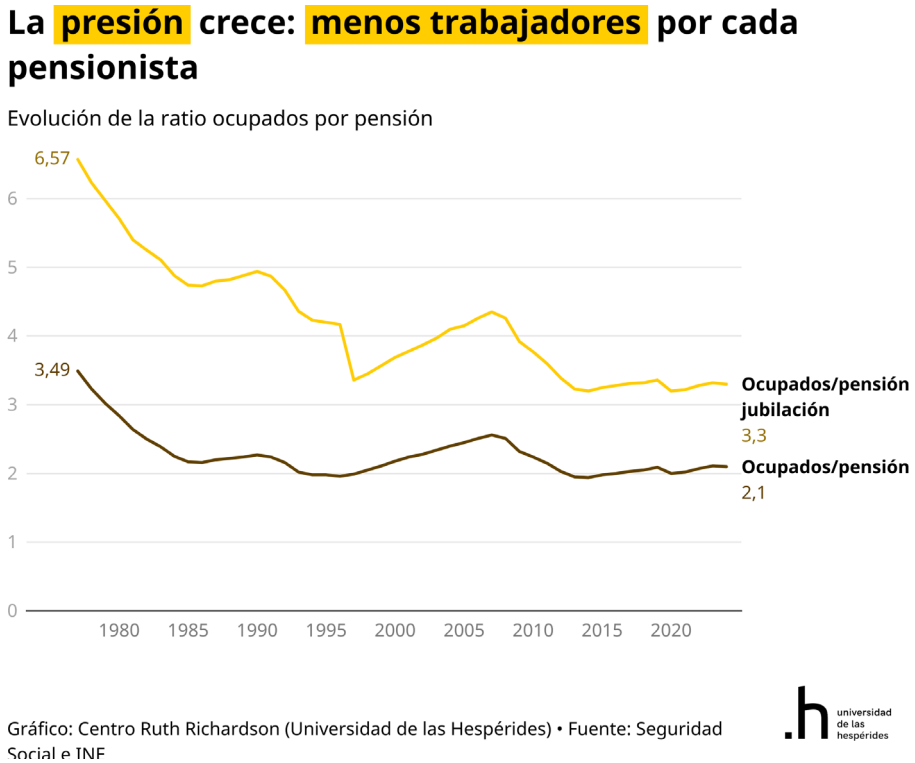

Gráfico 3

El coste de las pensiones se ha disparado

Evolución de la pensión media

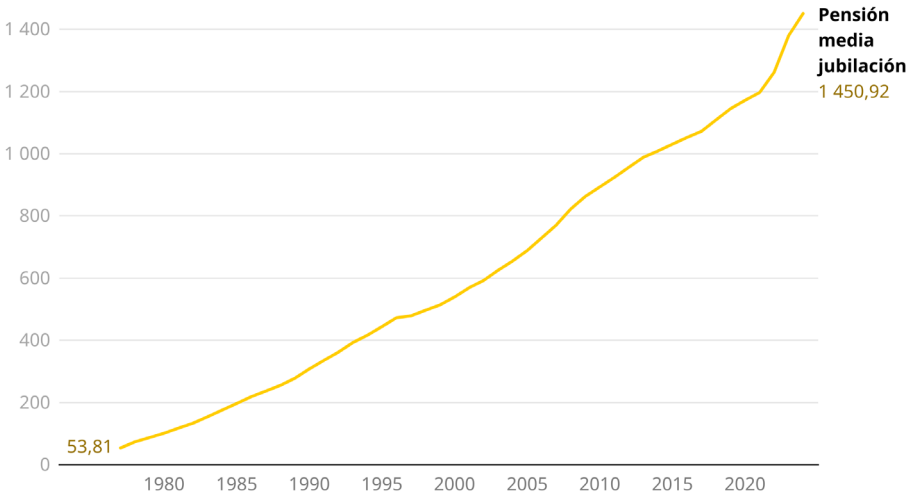

Gráfico: Centro Ruth Richardson (Universidad de las Hespérides) • Fuente: Seguridad Social

Bibliografía

Banco de España (s.f). La reforma del sistema de pensiones en España. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf#:~:text=incremento%20del%20número%20de%20pensiones,aprobación%20por%20el%20Pleno%20del

Bandrés, E. (2019). Las cuentas de la Seguridad Social. Papeles de Economía Española, 161, pp. 3-16.

Bellés-Obrero, C., Flores, M., García-Gómez, P., Jiménez-Martín, S. & Vall-Castelló, J. (2024). Social Security Reforms and Inequality among Older Workers in Spain. Fedea, Estudios sobre la Economía Española 2024/33. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-33.pdf

García, M. A. (2024). Evolución reciente y situación financiera actual del sistema público de pensiones. Fedea. Estudios sobre la Economía Española 2024/21. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-21.pdf#:~:text=El%20gasto%20en%20pensiones%20públicas,cuantía%20inicial%20en%20casi%20una

Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma. Papeles de Economía Española, 147, pp. 167-187.

Mense, A.; Michelsen, C & Kholodilin, C. (2023). Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. *Journal of Urban Economics, 134, 103513. https://doi.org/10.1016/j.jue.2022.103513*

Monràs, J. Montalvo, J.G. (2023). The Effect of Second Generation Rent Controls: New Evidence from Catalonia. *Barcelona School of Economics Working Paper, 112297.*

Moon, C-G. & Stotsky, J. G. (1993). The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis. *Journal of political Economy, 101(6), pp. 115-1148.*

