

**P.E.C. COMERCIO +
RELACIONES LABORALES Y
RECURSOS HUMANOS**

TRABAJO FIN DE GRADO

“La Evolución de la Seguridad Social y del Sistema de Pensiones desde su creación hasta la reforma del 2018”

ALONSO MANRIQUE VILLAMEDIANA

TFG DEL GRADO EN COMERCIO

FACULTAD DE COMERCIO Y RELACIONES LABORALES

VALLADOLID, 7 de mayo de 2025



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

GRADO EN COMERCIO

CURSO ACADÉMICO 2024-2025

TRABAJO FIN DE GRADO

“La Evolución de la Seguridad Social y del Sistema de Pensiones desde su creación hasta la reforma del 2018”

Trabajo presentado por: Alonso Manrique Villamediana

Tutor: David Carvajal de la Vega

FACULTAD DE COMERCIO Y RELACIONES LABORALES

Valladolid, 7 de mayo de 2025



RESUMEN

La Seguridad Social está en constante cambio. Analizar el sistema desde su creación con la Ley de Bases hasta la reforma de 2018 ayuda a comprender el desarrollo histórico que ha tenido, los cambios normativos que se han dado y los desafíos que enfrentan en la actualidad. Es un pilar fundamental en el sistema de bienestar, proporcionando cobertura en prestaciones, asistencia sanitaria y las tan importantes pensiones.

El estudio pretende examinar las diferentes reformas que se dan en el sistema de pensiones identificando los principales factores que han impulsado las reformas como el envejecimiento de la población, las crisis económicas y la situación en el país en cuanto al mercado laboral. También se analizan las diferentes medidas implementadas para garantizar la sostenibilidad del sistema, incluyendo modificaciones en la edad de jubilación, el cálculo de las pensiones y la introducción del factor de sostenibilidad.

Pese a los diferentes ajustes normativos que se han llevado a cabo en los últimos años, los desafíos estructurales siguen existiendo. El creciente envejecimiento de la población en comparación con el bajo crecimiento de la población activa ha tensionado las bases financieras del sistema, mientras la precarización laboral y las crisis económicas han creado un problema en la recaudación. En este contexto, se plantea una reflexión sobre la capacidad real del sistema para garantizar pensiones dignas en un futuro próximo.

Este trabajo enfatiza en la importancia de la Seguridad Social como un garante de derechos fundamentales, pero también advierte sobre la necesidad de abordar reformas profundas para que se asegure la continuidad del sistema si atiende a los cambios demográficos y económicos.



ABSTRACT

Social Security is constantly changing. Analyzing the system from its creation with the 'Ley de Bases' to the 2018 reform helps to understand the historical development it has undergone, the regulatory changes that have occurred and the challenges it faces today. It is a fundamental pillar in the welfare system, providing coverage in benefits, healthcare and the all-important pensions.

The study aims to examine the different reforms taking place in the pension system by identifying the main factors that have driven the reforms such as the aging of the population, the economic crises and the situation in the country in terms of the labor market. It also analyzes the different measures implemented to guarantee the sustainability of the system, including changes in the retirement age, the calculation of pensions and the introduction of the sustainability factor.

Despite the various regulatory adjustments that have been made in recent years, structural challenges remain. The increasing aging of the population in comparison with the low growth of the active population has strained the financial bases of the system, while the precariousness of labor and the economic crises have created a problem in collection. In this context, a reflection on the real capacity of the system to guarantee decent pensions in the near future is raised.

This work emphasizes the importance of Social Security as a guarantor of fundamental rights, but also warns of the need to undertake far-reaching reforms to ensure the continuity of the system if it responds to demographic and economic changes.



Índice

1. Introducción	6
2. Evolución del sistema de la seguridad social	9
2.1. Antecedentes.....	9
2.2. Nacimiento del sistema: Los años 60.	11
2.2.1. Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre las Bases de la Seguridad Social	11
2.3. Consolidación del sistema: los años 70 y 80.....	17
2.3.1. Ley General de la Seguridad Social de 1974	17
2.3.2. Constitución española de 1978	18
2.3.3. Real Decreto Ley 36/1978, 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.	20
2.3.4. Ley 26/1985, de 31 de julio, medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social	22
2.4. Maduración del sistema: los años 90.....	26
2.4.1. Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad social prestaciones no contributivas	27
2.4.2. Pacto de Toledo de 1995	30
2.4.3. Ley 24/1997, de 15 de marzo, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social	36
2.4.4. Análisis de la situación desde 1985 hasta los 2000 (etapas de consolidación y modernización).....	41
2.5. Estabilización del sistema: los 2000	45
2.5.1. Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible	46
2.5.2. Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social	48
2.5.3. Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social ..	51
2.5.4. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.....	54
2.6. Actualidad: 2013-2018	57
2.6.1. Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral y de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo	58



2.6.2. 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	60
2.6.3. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.....	61
3. Conclusiones	64
4. Glosario	70
5. Bibliografía	72



Índice de figuras

Organigrama 1: Ministerio de Seguridad Social	22
Tabla 1: Pensiones contributivas de la Seguridad Social.....	26
Tabla 2: Relación entre el número de afiliados en alta y el de pensionistas contributivos	30
Tabla 3: Evolución del presupuesto de gastos desde 1995 hasta 2000.	34
Tabla 4: Evolución del presupuesto de ingresos desde 1995 hasta 2002.	39
Tabla 5: Evolución del presupuesto de gastos desde 1995 hasta 2002.	39
Tabla 6: Pensiones contributivas y de asistencia social.....	42
Tabla 7: Diferencias de pensiones tras la reforma de 2011.	56
Tabla 8: Reformas sobre la afiliación y cotización.	65
Tabla 9: Reformas sobre los Organismos y su Estructura.	65
Tabla 10: Reformas sobre la Financiación y Gestión.....	66
Tabla 11 Reformas sobre la Jubilación.	67
Tabla 12: Reformas sobre la Incapacidad Permanente.	68
Tabla 13: Reformas sobre Muerte y Supervivencia.	68
Gráfica 1: Variación del IPC desde 1980 hasta 1989.....	24
Gráfica 2: Evolución de la tasa de paro en España desde 1975.....	31
Gráfica 3: Diferencia de gasto en Seguridad Social en 1977 y 1999.	46
Gráfica 4: Ingreso de la Seguridad Social en 1977 y 1999.	49
Gráfica 5: Evolución del Fondo de Reserva desde los 2000 hasta 2023.....	50
Gráfica 6: Número de pensiones contributivas de la Seguridad Social por clases de prestación.	51
Gráfica 7: Evolución de la edad de jubilación.....	55



1. Introducción

La Seguridad Social es uno de los sistemas más importantes que tenemos en España al ser la expresión de un pacto social que protege a las personas en situaciones de vulnerabilidad. Es uno de los pilares fundamentales por el que se establece el sistema de bienestar en nuestro país, siendo una forma de cohesión social que garantiza la estabilidad en la sociedad.

La sostenibilidad de este sistema está siendo muy cuestionada en los últimos años, ya que el mundo está en constante transformación con cambios en el mercado laboral, las crisis económicas y el envejecimiento de la población desafían el mantenimiento de la Seguridad Social. En este contexto, las pensiones se han convertido en el centro del debate político, económico y social. Estos problemas no surgen en el siglo XXI, sino que son una consecuencia que se lleva arrastrando desde los inicios de la Seguridad Social.

Para solucionar estos problemas, los gobiernos de turno han intentado solventarlos mediante reformas legislativas que han intentado adaptarse a las necesidades del momento, desde los inicios del sistema hasta los diferentes pactos que surgen, como el Pacto de Toledo, así como diferentes medidas urgentes. Sin embargo, todas sin ellas sin éxito, para lograr un equilibrio entre una sostenibilidad financiera del sistema junto a una adecuada protección a los pensionistas, junto a los grandes debates sobre la revalorización de sus pensiones.

Es por ello, que como alumno del Programa de Estudios Conjunto en Comercio + Relaciones Laborales y Recursos Humanos he decidido realizar mi Trabajo de Fin de Grado sobre la evolución de las reformas legislativas del sistema de pensiones desde su creación hasta las reformas más recientes del siglo XXI, en especial hasta el 2018. El establecimiento del límite para esta investigación en el 2018 es clave para poder realizar mi segundo Trabajo de Fin de Grado en relación a un análisis legislativo de las reformas más recientes en 2021, 2023 y 2024. Todo este interés por la Seguridad Social viene desde pequeño al escuchar en mi familia hablar sobre el tema de las pensiones ya que ha sido un tema recurrente. Recuerdo escuchar a mis abuelos hablar su jubilación, las subidas y bajadas de la pensión, las incertidumbres que traían las diferentes reformas...

Mi interés por el sistema de pensiones es algo que ha crecido en mi etapa académica ya que es un campo al que me voy a dedicar profesionalmente, por lo que entender cómo se ha construido las bases del sistema y cómo ha ido evolucionando, es fundamental para mi futuro laboral.



Además, considero que entender el sistema de la Seguridad Social es algo bastante complejo, por lo que, comprenderlo en profundidad me podrá servir para explicárselo aquellos que más lo necesiten, para quienes estos cambios pueden ser difíciles de seguir.

Este Trabajo de Fin de Grado tiene una vinculación tanto con la carrera de Comercio como con la de Relaciones Laborales y Recursos Humanos. Estudiar la evolución de las reformas legislativas del sistema de pensiones me ha ayudado a comprender cuál era la situación económica del país en ese momento y por qué se llevó a cabo las reformas que se dieron y cómo han afectado, ya que estas reformas tuvieron una serie de consecuencias y el poder adquisitivo de los pensionistas fue variando, lo que afectó al consumo. Es por ello por lo que este TFG no solo aborda la evolución normativa, sino que también permite analizar las implicaciones que tuvo en el ámbito económico en el país. Además, estas reformas han dado lugar a repercusiones en los recursos humanos de las empresas al introducirse nuevas formas de jubilación como la parcial, la flexible o la anticipada, obligando a las empresas a adaptarse para sostener las estructuras de sus equipos.

El objetivo de mi Trabajo de Fin de Grado es ver cuál fue el motivo que dio lugar a la aparición de la Seguridad Social, a qué problemas se ha ido enfrentando el sistema a lo largo del tiempo y cuáles han sido las reformas que han intentado afrontar esos problemas, así como comprenderlas según el contexto político, económico y social del momento, y los efectos que han tenido en la sostenibilidad financiera, para poder entender el debate actual sobre el futuro de las pensiones y proporcionar una información accesible y comprensible sobre el funcionamiento del sistema de pensiones.

La metodología elegida para realizar esta investigación ha sido el uso del Boletín Oficial del Estado para analizar las diferentes reformas legislativas que surgieron, así como numerosos artículos e informes de autores como José Luis Tortuero, Rafael Doménech, Ignacio Moral-Arce y Hugo Ferradans, entre otros. También, el uso de artículos de organismos oficiales como el Congreso de los Diputados, la Organización Internacional del Trabajo o el Instituto Nacional de Estadística, así como informes emitidos por actores políticos como el sindicato Comisiones Obreras me han ayudado para analizar todas estas normativas.

He estructurado este Trabajo de Fin de Grado en tres grandes apartados para una mejor comprensión. El primero se centra en el estudio de los antecedentes al sistema de la Seguridad Social, ya que es un punto clave para entender cómo funciona el sistema y



por qué se vio en la necesidad de crear un sistema unificado después de la creación de tantos seguros sociales como existían. El segundo apartado es el cuerpo de esta investigación, al ser el punto más importante. En él se explican las diferentes reformas que se han dado a lo largo del tiempo, dividiéndose en subapartados según las diferentes etapas del sistema (antecedentes, nacimiento, consolidación, maduración, estabilización y actualidad), explicando el contexto económico, político y social del momento para asegurar una mayor facilidad de comprensión de las medidas tomadas y su posterior análisis de la legislación del momento. Por último, estaría el tercer punto que es un glosario para la mejor comprensión de los conceptos de la Seguridad Social que es necesario leer para un mayor entendimiento de los tecnicismos del sistema.

Con todo ello, el estudio de esta investigación me ha hecho llegar a una serie de conclusiones sobre la dirección que ha tomado el sistema de pensiones y de los retos que se presentan en el futuro. ¿Qué contexto había en el país para que los dirigentes políticos tomasen la decisión de realizar las diferentes reformas del sistema de pensiones? ¿Qué reformas han sido eficaces y cuáles han generado controversia? A lo largo de este tema, voy a dar respuesta a estas cuestiones, ofreciendo una visión económica y legislativa sobre uno de los temas más importantes de la política social.



2. Evolución del sistema de la seguridad social

2.1. Antecedentes

La evolución de la Seguridad Social se ha caracterizado por la existencia de medidas políticas, jurídicas y organizativas que han ido conformando la protección social que conocemos hoy en día.

Los inicios de la Seguridad Social se remontan a mecanismos e instrumentos de protección hacia el movimiento obrero, con creación de normas e instituciones que protegían a los trabajadores que, hasta ese momento, se reconocían solo a trabajadores sindicados que se organizaban de forma ajena al Estado.

La primera ley que encontramos en referencia con la Seguridad Social y la protección de los trabajadores surge con la Ley de Accidentes de Trabajo aprobada el 30 de enero de 1900, tras el desarrollo industrial y la gran mecanización que provocaban un gran aumento de los accidentes de trabajo. Esta ley define los accidentes de trabajo como “toda lesión corporal que el operario sufre con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”¹. Esta ley fue un hito histórico ya que declaraba que la responsabilidad de los accidentes es de la empresa, que las debía asumir directamente ésta.

Cabe destacar que esta ley fue creada en el tiempo de la Comisión de Reformas Sociales. Esta comisión se creó a finales del siglo XIX para analizar cuáles eran las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores e implementar alguna medida legislativa para mejorárlas. La Comisión fue sustituida por el Instituto Nacional de Previsión (en adelante INP) en 1908, siendo un organismo de protección social que pretendía dar libertad a los trabajadores para concertar un seguro sanitario y de vejez e invalidez, siendo el Estado el encargado de la gestión de este seguro.

Gestionado por el Instituto Nacional de Previsión, en 1919 se crea el Retiro Obrero Obligatorio. Este seguro protegía la vejez por considerarla una invalidez por razones de edad. Estaba destinado a trabajadores entre 16 y 65 años cuya retribución no superara un límite. Es el precedente de lo que hoy denominamos una pensión de jubilación contributiva. Estaba financiada por la participación de las empresas y del Estado, por lo

¹ Aula de la Seguridad Social – Etapa de definición prestacional e institucional.
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52>



que decímos que tenía una financiación mixta. La aportación anual de la prima del Retiro Obrero Obligatorio era obligatoria. Era un seguro curioso ya que el obrero no realizaba ninguna aportación o cotización periódica para recibir la prestación.

Además, fruto del trabajo realizado por el INP, surgen una serie de seguros sociales como el Seguro Obligatorio de Maternidad en 1923, que aseguraba a las madres obreras el debido reposo antes y después del parto; el Seguro de Paro Forzoso de 1931 y el Seguro Obligatorio de Enfermedad de 1942 destinado a trabajadores “económicamente débiles” cuya aportación era a cargo tanto del trabajador como del empresario.

En 1938 se creó un régimen obligatorio de subsidios familiares. Era un seguro que se aplicaba para todos los trabajadores por cuenta ajena de ciertas ramas de trabajo y que suponía una prestación en función de su capacidad de trabajo, de renta, de hijos que tenían y de su edad.

Cabe destacar El Seguro obligatorio de Vejez e Invalidez que surgió en 1939 hasta los años 70. Era la forma de protección a los trabajadores en forma de pensiones de vejez, por viudedad y por incapacidad por el trabajo. Es el precedente de nuestro actual sistema de pensiones de la Seguridad Social. Supone una cuantía fija por las cotizaciones realizadas y son pensiones vitalicias que se extinguen por el fallecimiento del pensionista.

A partir de 1946 ante la insuficiencia de seguros sociales, debido a que la economía española estaba atravesando largos períodos de crisis tras la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial, así como la falta de recursos del Estado y los bajos salarios, se establecen en España formas complementarias de protección social, organizadas por ramas profesionales. Es lo que se denomina el Mutualismo Laboral, que reconocía prestaciones como pensiones y subsidios, así como asistencia social, créditos, acción formativa²...

Hasta ahora, se han expuesto leyes que de manera individual fueron mejorando la vida de los trabajadores pero que suponen una definición de prestaciones, así como de instituciones.

² Aula de la Seguridad Social. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52>



2.2. Nacimiento del sistema: Los años 60.

A mediados del siglo XX, el sistema español estaba lejos de ser eficaz o inclusivo. Los seguros sociales estaban organizados de tal forma que eran independientes entre ellos ya que cada uno estaba destinado a colectivos específicos (obreros, empleados del hogar, agricultores, etc.), con prestaciones desiguales y una gestión descentralizada que generaba inefficiencias y desigualdades.

Durante los años 50 y 60, con la creciente industrialización, mayor población trabajadora y las demandas sociales, se vio la necesidad de hacer una reforma en el sistema que fuese capaz de responder a los cambios constantes de un país que integrase a todos los regímenes existentes que fuese más equitativo y que amplie la cobertura a todas las personas trabajadoras.

2.2.1. Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre las Bases de la Seguridad Social

Con este contexto en España dentro del régimen franquista, se aprobó la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre las Bases de la Seguridad Social. Lo que hizo esta norma fue asentar las bases de un sistema de la Seguridad Social eficiente en el que se integraba a todas las personas trabajadoras para hacer un modelo más inclusivo y solidario.

La ley asienta los principios por los que se rige el sistema como son la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, transformación del régimen financiero y la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema³.

La tendencia a la unidad da lugar a la creación de regímenes especiales junto al régimen general, pero con la aplicación de medidas que tiendan a la homogeneización del sistema.

En esta ley se recoge el derecho a la Seguridad Social a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación, así como a sus familiares o asimilados a su cargo. Este derecho comprende a los trabajadores por cuenta ajena o asimilados, los trabajadores por cuenta propia o autónomos, servicios domésticos, socios trabajadores de cooperativas, estudiantes (por la Ley del Seguro Escolar) y los funcionarios públicos, civiles y militares en cualquier situación. También quedan comprendidos los españoles no residentes en el territorio nacional. Se excluye

³ BOE-A-1963-22667 Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667>



de la consideración de trabajadores por cuenta ajena a los familiares hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad que estén ocupados en su centro de trabajo y que convivan con él y a sus expensas.

La ley configura el Régimen General y diferentes regímenes especiales (funcionarios, trabajadores del mar, estudiantes, personal civil no funcionario de establecimientos militares, servidores domésticos, representantes de comercio, entre otros). Da a la potestad al Ministerio de Trabajo (o al competente en la materia) para la creación o supresión de los regímenes. Se da la creación de este sistema con dos grandes regímenes porque lo que se pretende es garantizar la protección social de los trabajadores en función de las particularidades de su actividad laboral. No todos los trabajadores cotizan igual debido a las peculiaridades que presentan por no realizar un trabajo por remuneraciones fijas o solo realizar trabajos durante temporadas específicas de actividad, por lo que es necesario la creación de regímenes especiales para corregir desigualdades en el acceso a la protección social, asegurando que ciertos grupos tengan coberturas adaptadas. Estos regímenes especiales se crean atendiendo a la naturaleza del trabajo y las condiciones específicas de éste, por unas cotizaciones diferenciadas o por coberturas específicas de ese grupo (como por ejemplo jubilaciones anticipadas específicas).

El derecho a la SS no sería absoluto: al implicar “redistribución de riqueza” quedaba condicionado a que el beneficiario fuese “un miembro activo de la sociedad” que cooperase a crear “la misma riqueza que hay que distribuir” (González & Ortiz, 2024).

En cuanto a la afiliación, establece que es obligatoria para todas las personas incluidas en el campo de aplicación del sistema y es única y vitalicia, sin perjuicio de que se produzcan modificaciones o bajas en el sistema. Estas afiliaciones, altas y bajas deberán de realizarse en las entidades gestoras de la Seguridad Social.

La acción protectora de la Seguridad Social comprende la asistencia sanitaria en caso de accidentes ya sean o no de trabajo, maternidad, enfermedad común o profesional, así como prestaciones económicas pero estos supuestos en caso de incapacidad laboral, vejez, desempleo, invalidez, muerte y supervivencia, así como las que se regulen⁴. También el régimen de protección a la familia y los servicios sociales de los recursos financieros de la Seguridad Social que les toque asumir. Las prestaciones de la Seguridad Social están exentas de impuesto o tasa.

⁴ Número 18, base quinta: acción protectora, Ley 193/1963, de 28 de diciembre.



La asistencia sanitaria comprenderá a los trabajadores por cuenta ajena, pensionistas, personas que reciban prestaciones económicas por incapacidad laboral, invalidez y vejez, a viudas, huérfanos absolutos (sin padre y madre), desempleados, así como a los familiares de las personas mencionadas. Para la asistencia sanitaria se aplica los principios de recuperación y defensa de la salud, así como la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y a su tratamiento.

En cuanto a la prestación farmacéutica establece que la disposición de medicamentos será gratuita en los tratamientos que se realicen en instituciones propias o concertadas de la Seguridad Social.

Uno de los hitos de esta ley fue la unificación de los seguros sociales y las coberturas y prestaciones al unificar la incapacidad laboral, invalidez, vejez, muerte y supervivencia, protección a la familia y desempleo.

- La incapacidad para trabajar, siendo esta los casos de enfermedad común o profesional y accidentes que sean o no de trabajo, los períodos de observación de enfermedades profesionales y el descanso por maternidad. Esta incapacidad supone un tanto por cierto sobre la base de cotización. Lo que establecía era la posibilidad de disfrutar de la prestación por enfermedad siempre que se esté como mínimo 7 días en la situación. Si transcurridos 18 meses, el trabajador no estuviese en condiciones de volver al trabajo, deberá de regirse por la prestación de invalidez.
- La invalides puede ser causada por enfermedad común o profesional o de accidente, sea o no de trabajo, así como los casos en los que transcurra el tiempo de la incapacidad para trabajar. Es una prestación económica que consistirá en una pensión vitalicia en función del porcentaje de incapacidad. En esta ley se valoran los efectos de incapacidad absoluta para todo trabajo y gran invalidez. También considera la invalidez total o parcial para la profesión del trabajo, dando lugar al derecho a los tratamientos de recuperación fisiológica y a los cursos de formación profesional para readaptarlos.

También recoge las lesiones permanentes que no estén comprendidas en este párrafo, por lo que se refiere a las que no invalidan a la hora del trabajo. Estas lesiones permanentes serán indemnizadas por una cuantía a tanto alzado que se recogerá en un baremo.

La invalidez podrá ser revisada en cualquier momento por mejoría, agravación o error de diagnóstico, salvo que el incapacitado haya cumplido la edad ordinaria de jubilación.



En definitiva, esta prestación como la siguiente, venían recogidas en el SOVI, por lo que esta ley las recoge junto al resto de prestaciones.

- La vejez será única para cada pensionista siendo vitalicia. La cuantía será proporcional según las cotizaciones realizadas. La ley de bases establece que se adoptará un sistema de compensación nacional que garantice un nivel mínimo de pensiones para todas las personas comprendidas en el régimen general. También, se establecerán unos límites máximos a la cuantía de la pensión.

La edad mínima para la pensión de jubilación es de 65 años, aunque la ley establece que se pueda rebajar en ciertas situaciones cuando se considere.

- En caso de muerte, se crean varias prestaciones:

- o Un subsidio por defunción, para hacer frente a los gastos del sepelio
 - o Una pensión de viudedad cuyo cálculo corresponderá a la aplicación de un porcentaje a la base reguladora que corresponda. Tendrá derecho a pensión el cónyuge salvo que se produzca algún hecho de extinción del matrimonio (como error de hecho o nulidad, ya que en 1963 el divorcio no era legal). No será hasta la llegada de la democracia cuando se incorpora el divorcio como posibilidad en la pensión de viudedad) las personas que tengan una edad de 40 años, estar incapacitado para el trabajo o tener a cargo hijos habidos del causante con derecho a pensión de orfandad.

En caso de que no acrediten ninguna de las 3 anteriores, tendrán derecho a un subsidio temporal que tendrá la misma cuantía que la viudedad.

- o Una pensión de orfandad que se percibirá por cada menor de 18 años o incapacitado para el trabajo que será compatible con el trabajo que pueda realizar la persona viuda.
- En caso de protección a la familia, será una asignación mensual para cada hijo legítimo o adoptivo o natural reconocido menor de 16 años o incapacitado para trabajar.

En cuanto a las familias numerosas, se le aplicarán rebajas fiscales, bonificaciones en la matriculación de la educación de sus hijos, preferencia en la formación profesional, becas, reducciones en el precio del transporte, etc.

También se concederá una protección especial a las familias con hijos con discapacidades intelectuales.

- Por último, el desempleo se reconoce a los trabajadores que pudiendo trabajar pierden su ocupación sin causa a ellos imputable, o ven reducidas sus jornadas



ordinarias de trabajo⁵. La prestación será de 6 meses mientras subsista la situación de paro y no haya rechazado ninguna oferta de empleo.

Al final, lo que hace esta ley de bases con estas prestaciones son recoger las que ya existían en un texto único y añadir algunas nuevas. Lo que existían antes eran seguros dispersos con una cobertura limitada de prestación, y con esta ley lo que se pretende es establecer un sistema unificado con nuevas prestaciones que no estaban reguladas antes. Esto se puede ver con la creación de la prestación por incapacidad permanente o muerte y supervivencia ya que antes solo existía el seguro de invalidez con prestaciones limitadas frente a estas nuevas pensiones para incapacitados y familiares de trabajadores fallecidos. También el subsidio por incapacidad temporal supuso una novedad en donde se da un subsidio por baja médica a los trabajadores que no pueden realizar su trabajo durante un tiempo determinado, frente a la cobertura de baja cuantía que existía antes de la ley de bases con la exigencia de altos períodos de cotización que dificultaba el acceso a la ayuda económica. Para la prestación por desempleo sí que fue una gran novedad ya que antes de la ley de bases lo que encontrábamos eran ayudas esporádicas o indemnizaciones de ayuda por despido, pero no un sistema de prestación como el que se dio con esta nueva ley.

En cuanto a la cotización, la ley de bases establece que será obligatoria para todas las personas que estén incluidas en el sistema de la Seguridad Social. Será obligatorio cotizar en el momento en el que se inicia la actividad, estando compuesta por la aportación de la empresa y de los trabajadores. Cuando se trate de la cotización de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, será a cargo de las empresas. Este tipo de cotización será fijado por el Gobierno. La base mínima de cotización coincidirá con el salario mínimo. La recaudación de dicha cotización lo realizarán las entidades gestoras.

Este nuevo sistema de cotización de la ley de bases fue un gran avance en materia de Seguridad Social. Antes de la creación de esta ley no existía un sistema único, sino una serie de seguros sociales que funcionaban de manera independiente y cada uno con su propio esquema de cotización y siempre a cargo de los trabajadores y empresarios, sin que hubiese una financiación estatal. Con esta ley se crea un sistema más estructurado y equitativo al intervenir el Estado, obligando a cotizar a los trabajadores (ya que anteriormente había colectivos que se quedaban fuera de la cotización a los seguros) y se aseguran ingresos regulares para mantener el sistema de la Seguridad Social.

⁵ Número 50, base duodécima: desempleo, Ley 193/1963, de 28 de diciembre



Establece que el Estado es el encargado en materia de Seguridad Social, frente al Ministerio competente en la materia que se encarga de todas las potestades administrativas y reglamentarias de esta materia, así como los organismos e instituciones de la Seguridad Social que quedarán bajo su dirección, vigilancia y tutela.

Las entidades gestoras que crea la ley de bases son el Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales (a las que se le atribuye la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales)

Las empresas podrán intervenir en la gestión de la Seguridad Social colaborando con ésta. Colaborarán en los regímenes de enfermedad y protección a la familia, así como por la incapacidad laboral de accidentes de trabajo y enfermedad profesional⁶.

Por último, la ley menciona el régimen económico-financiero, donde establece que los bienes, derechos, acciones y recursos adscritos a la Seguridad Social, constituyen un patrimonio único. Los recursos de la Seguridad Social serán las cotizaciones de las empresas, las subvenciones del Estado, rentas e intereses de los fondos de reserva y cualquier otro ingreso. Con ello, se crea la Caja Única del sistema de la Seguridad Social que se encarga de la centralización de los fondos. Con la creación de esta Caja Única se pretendía buscar una mayor eficiencia y transparencia en la administración de los recursos.

El sistema será el de reparto, donde se establece que los trabajadores en activo deberán realizar las aportaciones necesarias para pagar las prestaciones que tienen las personas en el momento.

Para concluir, lo que buscaba la ley es modernizar el sistema de protección social en un contexto de industrialización y crecimiento económico, superar la fragmentación del modelo previo, que generaba desigualdades y problemas de gestión y garantizar un nivel básico de protección para un mayor número de trabajadores y sus familias.

La ley (aunque se creó en un contexto autoritario) fue el pilar sobre el que se construyó el sistema de Seguridad Social moderno en España. Sentó las bases para reformas posteriores, como la Ley General de la Seguridad Social de 1974 y los aspectos relativos a la Seguridad Social en la Constitución de 1978. Se amplió significativamente la protección social, aunque aún quedaban excluidos algunos colectivos, como agricultores y trabajadores del hogar en condiciones precarias. La ley marcó el inicio de un cambio hacia un sistema basado en la solidaridad y la redistribución. Es

⁶ Número 62, base decimoséptima: Gestión de la Seguridad Social, Ley 193/1963, de 28 de diciembre



indispensable el estudio de esta ley para entender cómo funciona el sistema de la Seguridad Social y las pensiones y cómo ha ido evolucionando.

Fue tan importante esta ley porque la Seguridad Social era el acceso a ciertas condiciones de “bienestar” en cualquier circunstancia, incluyendo sanidad, educación y protección familiar. No servía, o no solo, para evitar la miseria, sino que era un instrumento para mejorar las condiciones de vida del trabajador y elevarle al nivel social de otras clases de la sociedad, tan dignas como él. (González & Ortiz, 2024).

2.3. Consolidación del sistema: los años 70 y 80.

Tras la ley de bases de 1963, se fueron desarrollando las pensiones contributivas bajo un esquema basado en las cotizaciones que se hayan aportado a lo largo de la vida laboral. Durante los años 60 y 70 se aumentaron progresivamente los niveles de cobertura, incluyendo a trabajadores anteriormente excluidos.

2.3.1. Ley General de la Seguridad Social de 1974

En 1974 se promulgó la Ley General de la Seguridad Social, que unificó y consolidó el marco jurídico del sistema. Esta ley recopiló las materias existentes en un único texto, estableciendo un marco legal que fuese coherente para facilitar su comprensión. Mantiene la estructura del sistema en dos diferentes regímenes (el general y los especiales) y gestionado por las entidades gestoras existentes (Instituto Nacional de Previsión y las Mutualidades Laborales). Al final lo que hizo esta ley fue unificar los textos de la Seguridad Social, por lo que no cambió mucho su contenido respecto a la Ley de Bases de 1963.

Esta ley sentó las bases definitivas para un intento de modernización de la seguridad Social, dando lugar a un marco legal claro para su aplicación. Esta ley suponía un avance en la garantía de derechos sociales, pero todavía generaba cierta desigualdad al no tener la misma cobertura (o incluso ninguna) de ciertos colectivos de trabajadores.

Aunque la ley fue promulgada durante los últimos años del franquismo, facilitó las posteriores reformas durante la transición para adaptarse a los principios democráticos. Esto es debido a que hizo que se diera paso a la universalización de la Sanidad y la consolidación de un sistema público de pensiones al reforzar que la financiación del sistema tenía que estar soportado por una mayor contribución por parte del Estado.



2.3.2. Constitución española de 1978

El final del franquismo y la llegada de la democracia hizo que el sistema de la Seguridad Social afrontase un cambio importante al hacer de este un sistema más universal y solidario. Con la Constitución, la Seguridad Social se convierte en un derecho fundamental para los ciudadanos propio de un Estado social y democrático de derecho.

El derecho a la Seguridad Social viene recogido en el título primero en su capítulo tercero denominado “De los principios rectores de la política social y económica”. En su artículo 41 establece que *“los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*. Con este artículo se extiende la seguridad social a todas las personas independientemente de su nacionalidad. Además, establece que el sistema será público, sin perjuicio de sus prestaciones complementarias, por lo que deja las prestaciones públicas, pero pudiendo optar por un sistema privado financiado por cada particular.

En cuanto a las pensiones, en su artículo 50 establece que *“los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”*. Con ello establece un mínimo de dignidad económica para los pensionistas, garantizando que las pensiones tienen que ser suficientes para cubrir las necesidades.

La Constitución garantiza que la Seguridad Social sea gestionada por el Estado en el artículo 149.1.17 en el que dispone que *“el Estado tendrá competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”*. Así mismo, deja que las Comunidades Autónomas se encarguen de la gestión de la asistencia social (los servicios sociales) relacionados con la Seguridad Social, así como la competencia en sanidad e higiene, haciendo que la Seguridad Social esté descentralizada.

Además, al dejar que las prestaciones y la asistencia complementarias sean libres, deja abierto a que el Estado sea el encargado de regular en materia de Seguridad Social, pero las Comunidades Autónomas podrán mejorar las condiciones en materia básica de éste. El reconocimiento de un sistema público de Seguridad Social supone un derecho social básico que asegura el papel de la construcción de un Estado de bienestar y que garantiza la dignidad económica de los ciudadanos y la protección frente a situaciones de necesidad.



La Constitución de 1978 no es la primera constitución en España que introduce la Seguridad Social. Es en la Constitución de 1931 durante la II República cuando se introduce por primera vez en España una referencia a la protección social. Aunque en esta época no existía el sistema tan avanzado como se dio con la llegada de la democracia a España, esta constitución reflejaba la voluntad de modernización y de protección a los trabajadores. En esta constitución se establece que la República garantizará a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y protegerá sus condiciones laborales. También, el más importante será el artículo 46 en donde se declara que el Estado debe legislar sobre los seguros sociales obligatorios para proteger a los ciudadanos frente a los riesgos como la enfermedad, el desempleo, la vejez o la invalidez. Como podemos ver, ya es en esta Constitución de 1931 en donde se habla de protección social, pero no será hasta la Constitución de 1978 cuando se hable del sistema de la Seguridad Social. También en sus artículos 47 y 50 se introduce el derecho a la asistencia social obligando al Estado a proteger a quienes no puedan trabajar, así como el retiro por vejez o incapacidad con una pensión suficiente. Es evidente que la Constitución de 1978 mejora lo establecido en la anterior constitución al establecer un sistema universal de Seguridad Social y de asistencia sanitaria frente a la establecida en la Constitución de 1931.

Debemos entender que la Constitución de 1978 es relativamente reciente en la historia de las constituciones de Europa y, por ende, es normal que se regulen estos temas en nuestra constitución. Si hacemos un análisis con otras constituciones europeas, podemos ver cómo curiosamente una de las normas en las que se inspira la Constitución de 1978 es la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (la Constitución de Alemania) que no hace una referencia explícita al derecho a la Seguridad social, aunque bien es cierto que su sistema de bienestar se basa en una serie de leyes que garantizan las prestaciones sociales, reflejando un compromiso sin una mención en la constitución. Nos tendremos que remitir a la Constitución de Italia de 1947 en donde se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la Seguridad Social, garantizando medios adecuados en caso de necesidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario. Como podemos observar, este artículo de la Constitución italiana es bastante similar al que existe en la Constitución española de 1978, por lo que se puede decir que ha servido de inspiración para nuestro artículo 41. La Constitución francesa de 1958 habla de una protección de la salud y de las personas que por su edad o estado físico o mental se vea incapacitada para trabajar, que tiene derecho a obtener los medios adecuados de existencia, pero no habla de un sistema como tal de Seguridad Social y deja en el aire las prestaciones que van a establecerse en el sistema.



Como hemos podido observar, es en la Constitución Española de 1978 donde se consagra el derecho a un régimen público de la Seguridad Social, frente a otros países que abordan este derecho integrándolo directamente en sus textos, garantizándolo a través de leyes específicas sin ninguna mención constitucional directa o algunos no lo mencionan en sus constituciones (como Estados Unidos). Es por ello que España está en línea con los países europeos más avanzados en materia de Seguridad Social al incluirlo como derecho constitucional y garantizando su carácter público e incluso es más avanzado que los modelos constitucionales alemanes y estadounidense.

2.3.3. Real Decreto Ley 36/1978, 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Durante la transición española, en 1978 con el gobierno del presidente Adolfo Suárez González, se aprueba el Real Decreto Ley 36/1978, 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad social, la salud y el empleo. El texto fue una pieza clave para la democratización, descentralización y participación institucional en la Seguridad Social, la salud y el empleo. El principal objetivo fue adaptar las instituciones de la Seguridad Social al nuevo marco democrático con una gestión más participativa acorde con los principios de un Estado social y democrático de derecho.

Este Real decreto-ley simplifica el número de entidades gestoras y faculta al gobierno la regulación de la participación de sindicatos, organizaciones y administración en ellas. Se crea el Instituto Nacional de Empleo (INE) que supone un paso para la unidad y eficacia con funciones de asistencia a trabajadores y empresas y en materia de formación, reconversión profesional y desempleo. Es un organismo autónomo con personalidad jurídica propia.

Además, supone la primera gran reforma llevada a cabo en la transición tras los Pactos de la Moncloa, que fueron acuerdos entre partidos para asegurar la paz social en tiempos de crisis económica y gran conflictividad laboral, para sentar las bases para el pacto de la Constitución de 1978. Fueron el puente para transicionar de la dictadura a la democracia⁷. Estos pactos incluían compromisos sobre el sistema de la Seguridad Social, el empleo y la sanidad. Una de las demandas de los pactos era hacer más participativo y transparente el sistema, por lo que este real decreto crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social al incluir a los sindicatos y a los empresarios en

⁷ Mercedes, C. C. (2011). *Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis*. <https://docta.ucm.es/entities/publication/1889b5d7-d94a-43b6-8f9b-696c7a2b2967>



la gestión del sistema. Los Patos también buscaban consolidar un modelo de protección social sólido influyendo en este decreto a mejorar la cobertura sanitaria y laboral como abordaremos más adelante, siendo un paso clave para el Estado de Bienestar en España.

Este real decreto-ley da lugar a un nuevo sistema de gestión realizado por los siguientes organismos⁸:

- Instituto Nacional de la Seguridad Social: es el órgano que se encarga de la gestión y control de las prestaciones económicas del sistema. No tendría plena operatividad hasta 1979. Será importante ya que es quien gestiona las pensiones del sistema.
- Tesorería General de la Seguridad Social: es la caja única del sistema, actuando bajo el principio de solidaridad financiera. No tendría plena operatividad hasta 1987.
- Instituto Nacional de Salud: para las prestaciones sanitarias, adscrito al Ministerio de Sanidad.
- Instituto Nacional de Servicios Sociales: para la gestión de servicios sociales, especialmente en la gestión de las personas mayores.
- Instituto Social de la Marina: realiza las mismas gestiones que el Instituto Nacional de la Seguridad Social, pero en el ámbito del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

⁸ *Seguridad social: Historia de la seguridad social.* <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>



Organigrama 1: Ministerio de Seguridad Social



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En su disposición final primera establece los órganos que se extinguen entre los que destaca el Instituto Nacional de Previsión y el Mutualismo Laboral, que eran las dos entidades gestoras más destables del sistema de la Seguridad Social. Sus funciones fueron cubiertas por los nuevos órganos mencionados.

Este Real Decreto-ley establece un aumento de la participación al abrir espacios para la intervención de sindicatos y empresarios. Además, esta norma supuso el inicio de la descentralización en cuanto a la Seguridad Social al repartir la gestión del sistema en diferentes órganos y que posteriormente asumirían las Comunidades Autónomas algunas competencias.

2.3.4. Ley 26/1985, de 31 de julio, medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social

Una vez consolidada la democracia en España, ya en el gobierno de Felipe González, en 1985 se aprueba la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. Se puede considerar como la primera iniciativa de reforma en profundidad del sistema de pensiones al introducir cambios estructurales en la concesión y cálculo de las pensiones con un objetivo de contener el gasto y garantizar la sostenibilidad de estas.

Podemos apreciar que las anteriores leyes se basan en una estructuración del sistema. Es bastante importante explicarlas para entender cómo funciona la Seguridad Social y,



a partir de ahí, empezar a ver qué modificaciones surgieron en el sistema de pensiones y los motivos que dieron a esta reforma.

Una de las características que tiene esta reforma es que fue creada de forma unilateral por el Gobierno, sin ningún tipo de negociación ni con los agentes sociales ni con otros partidos políticos, lo que influyó en la configuración de un escenario de fuerte conflictividad social de rechazo a la reforma, que incluso llevó a una convocatoria de Huelga General contra ella⁹.

Esta reforma de 1985 intentaba solucionar parte de la difícil situación que había en el país, al centrarse en la “rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes”, según se menciona en su preámbulo. Lo que hace la ley es un intento de reducción de gasto mediante el reforzamiento de las prestaciones, así como su contributividad en éstas a través del aumento del periodo del cálculo de la base reguladora, el endurecimiento de los requisitos para acceder a la jubilación anticipada, restricciones en los subsidios por desempleo para mayores de 55 años y mayor control de las pensiones mínimas y más inspecciones para evitar fraudes y acceso indebido a pensiones.

La medida más destacable de esta reforma sería el endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, incrementando el periodo de carencia, es decir, lo exigido cotizado hasta los 15 años, modificando la regulación anterior que estaba establecida en 10 años. Con esto lo que se exige es que, para poder obtener la pensión de jubilación, es necesario haber cotizado durante 15 años en toda tu vida laboral, sustituyendo la cotización de 10 años que se exigía antes.

La jubilación también fue modificada con la ampliación del cálculo para acceder a la pensión de jubilación al calcular su base reguladora en función de los últimos 8 años cotizados, no de los últimos 2 como estaba regulado.

Según Tortuero Plaza, “ambas medidas parecen justificadas por el hecho de que en 1985 las carreras medias de cotización habían mejorado considerablemente [...] por ello le llevó al legislador exigir un número bajo de años cotizado antes de la reforma”. (Tortuero, 2009, pág. 131)

⁹ Tortuero Plaza, J. L. (2009). *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo. Seguridad Social*. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2e1faf5-00af-4b05-9f05-5e7c15ef5267/PF09_34.pdf?MOD=AJPERES



En esta ley se incluyó que los trabajadores ferroviarios, representantes del comercio, artistas, toreros, escritores de libros y futbolistas se integraran en el Régimen General de la Seguridad Social. Esto se realizó porque estos se establecían en un régimen especial por su especialidad en afiliación y otras especialidades, pero por su poco volumen de trabajadores que estaban afiliados, se decidió integrar estos regímenes en un solo régimen general.

Otra gran medida de esta ley es que dio a la reforma de la revalorización de las pensiones. Es desde este mismo año en el que se empieza a integrar un sistema automático de las pensiones sobre la inflación que el gobierno prevé en cada ejercicio. Esta revalorización de pensiones se dio porque en los años 80 el sistema de la Seguridad Social encontraba tensiones financieras por el aumento de las pensiones y el estancamiento de la economía, por lo que era necesario equilibrar los ingresos y los gastos para garantizar su viabilidad a largo plazo. Hasta antes de esta nueva reforma, las pensiones se revalorizaban anualmente para mantener el poder adquisitivo frente a la inflación, pero debido a los altos índices de inflación de los años 80, el gobierno vio la necesidad de que se llevara a cabo esta nueva forma de calcular las revalorizaciones. Esta nueva forma de revalorización suponía que la revalorización se haría según la inflación que el gobierno previera, no en función de la del año anterior, por lo que, si la inflación real superaba la prevista, los pensionistas no recibirían ese ajuste.

Como podemos apreciar en la siguiente gráfica, el IPC en los años 80 era bastante elevado, aunque a medida que fueron pasando los años se fue disminuyendo. En enero de 1980 estaba en 16,9% por lo que se vio la necesidad de llevar a cabo esta reforma para no revalorizar las pensiones a un porcentaje tan alto de IPC.

Gráfica 1: Variación del IPC desde 1980 hasta 1989.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística



Por último, se estableció que, para acceder a la pensión de jubilación e invalidez, aunque no se esté en alta (es decir, trabajando en activo), se puede adquirir la prestación siempre que se reúna el periodo de carencia mínimo exigido.

Para finalizar con esta ley, hemos podido comprobar que fue un primer paso para la modernización del sistema, que debe entenderse como parte de un proceso más amplio que continuó con reformas posteriores que analizaremos más adelante. Esta norma se hizo para corregir los problemas financieros centrándose en medidas a corto plazo, endureciendo los requisitos para acceder a las prestaciones según lo cotizado. Esto lo que hizo es que se cree una reforma desequilibrada, ya que si se quería una reforma de modernización se debería de buscar una garantía de que exista una sostenibilidad futura del sistema. En cualquier caso, esta reforma y las anteriores analizadas, sentaron las bases para los cambios que culminarían con el Pacto de Toledo, consolidándose como precursoras de una reforma más integral del sistema.

A finales de los años 80 surgen nuevas dinámicas que empiezan a influir en el sistema público de pensiones: el ascenso de corrientes privatizadoras y la reforma de las pensiones como política de Estado basada en el consenso¹⁰.

En estos años empiezan a ganar fuerza ideas económicas que promueven la privatización parcial de la Seguridad Social. Estas ideas son impulsadas principalmente por el sector financiero de la banca y los seguros que ven en las pensiones una oportunidad de negocio. También son impulsadas por algunos políticos y analistas económicos que consideran que el sistema público es insostenible a largo plazo, así como la influencia de otros países que se toman como modelos donde se han promovido sistemas mixtos donde se han combinado las pensiones públicas y privadas, como por ejemplo Suecia, donde se utiliza un sistema público basado en la cotización a lo largo de la vida laboral y un sistema privado al obligar a los trabajadores a establecer un fondo de pensiones privado gestionado por empresas privadas. Suiza también utiliza el mismo sistema que Suecia. Países Bajos utiliza un sistema similar al que se ha mencionado a excepción de que su sistema público establece pensiones financiadas con impuestos, pero su adquisición se da por residir en el país, no por cotizar.

La otra gran dinámica es que la reforma de las pensiones se convierte en una política de Estado y deja de ser un tema de conflicto político. Lo que implica es que se busca el consenso entre los partidos políticos independientemente de su ideología, se involucran

¹⁰ Cabrero, G. R. (2002). *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Dialnet.



agentes sociales y económicos en las decisiones y se establecen pactos y acuerdos a largo plazo para garantizar la sostenibilidad del sistema.

En la siguiente etapa veremos que es esta última dinámica la que cala en profundidad en la política estatal y en las reformas del sistema.

2.4. Maduración del sistema: los años 90

La modernización del sistema de los años 90 marcó una etapa clave en la evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Este periodo se ha visto influenciado por las distintas reformas que hemos analizado en los años 80, que hicieron que se sentaran las bases para la modernización que se va a producir en este periodo y que también supone la garantía para la sostenibilidad del sistema. La reforma más importante de la etapa anterior fue la Ley 26/1985, ya que introducía medidas para garantizar la estabilidad del gasto, pero son medidas que afectaban a corto plazo. Se dice que afectaron a corto plazo ya que supusieron un sustancial alivio al sistema, ya que se mantuvo un incremento del número de pensiones y de la cuantía de la pensión media. Entre 1980 y 1995 el gasto en pensiones contributivas pasó del 5,6% del PIB al 8,4% y la relación afiliados-pensionistas disminuyó desde 2,7 hasta 2,1¹¹. Esto lo podemos apreciar en la siguiente tabla al ver que desde 1977 hasta los inicios de 1990 las pensiones contributivas a la Seguridad Social casi se duplicaron en número, lo que hace que se tuvieran que buscar soluciones para la sostenibilidad del sistema.

Tabla 1: Pensiones contributivas de la Seguridad Social

Número de pensiones contributivas Seguridad Social						
clases	I. P.	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1977	801,5	2.019,4	847,4	115,1	15,7	3.799,1
1980	1.024,4	2.190,2	1.026,6	137,8	19,1	4.398,1
1985	1.459,3	2.470,1	1.288,4	155,6	22,8	5.396,2
1990	1.581,4	2.844,6	1.570,9	163,6	26,5	6.187,0
1995	1.677,4	3.313,6	1.837,2	168,6	42,7	7.039,5

Fuente: Comisiones Obreras (2000).

¹¹ Banco de España. La reforma del sistema de pensiones en España. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf



Es por ello, por lo que dejaron pendiente cambios estructurales más profundos, que serán los que abordaremos en el desarrollo de esta etapa.

En estos años, se da un debate más amplio y consensuado de la sostenibilidad del sistema, marcado por una búsqueda de un equilibrio entre la eficiencia financiera y la protección social. Vamos a poder observar cómo durante esta época se dan momentos de diálogo social que cobra protagonismo, en especial, en la creación del Pacto de Toledo de 1995.

Esta etapa está marcada por la separación de las fuentes de financiación, el fortalecimiento de la contributividad y la revalorización del poder adquisitivo de las pensiones, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema.

2.4.1. Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad social prestaciones no contributivas

Cuando nos remontamos a los años anteriores a 1990, observamos que el sistema de la Seguridad Social está basado en el principio de contributividad, es decir, que el sistema gira en torno a la contribución del trabajador al sistema. El problema de esto es que dejaba sin protección a colectivos vulnerables como discapacitados sin historial laboral, desempleados de larga duración o personas que no tuvieran recursos. En una palabra, se trataba de un sistema de protección profesionalizado para trabajadores que impedía acceder a la población que, además, no tuvo la oportunidad de incorporarse al mercado de trabajo, de disfrutar de determinadas prestaciones ofrecidas por el sistema¹².

Es por ello por lo que se impulsa la Ley 26/1990 que busca reforzar el carácter universal y solidario del sistema. Esta garantiza un mínimo de protección a todos los ciudadanos en situación de necesidad que no alcancen el periodo mínimo de carencia o que simplemente no hayan siquiera cotizado. Además, el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, desarrolla en profundidad esta ley.

La Ley 26/1990 no abarca todas las situaciones de necesidad, ya que hace referencia tanto a la insuficiencia de recursos económicos como que el beneficiario se encuentre en determinados grupos de especial protección como inválidos o ancianos. Esta ley

¹² Orrico, F. J. F. (1999). Las pensiones no contributivas ante la Ley 24/1997. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 45-54. <https://doi.org/10.51302/rtss.1999.17913>



permite que se protejan las situaciones de necesidad que ya estaban cubiertas en el nivel contributivo, pero cuando no se alcancen ciertos requisitos.

Establece como prestaciones no contributivas las prestaciones de invalidez y jubilación no contributivas y las prestaciones familiares por hijo a cargo. En la modalidad no contributiva, podrán ser constitutivas de invalidez las deficiencias que sean de carácter físico y psíquico, que sean previsiblemente permanentes, de nacimiento o no, que dificulten o anulen la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes la padecen. Hace una diferencia con la contributiva, ya que la contributiva puede ser tanto provisional como permanente, mientras que la no contributiva solo puede ser permanente.

Entre los requisitos que tienen que tener encontramos la condición de discapacidad en un grado igual o superior al 65% que les impida realizar una actividad laboral. Además de carecer de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas. La cuantía que vayan a percibir de estas pensiones se fijará de manera anual en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y su pago será fraccionado en 14 pagas.

Los requisitos que se establecieron para las pensiones de invalidez son:

- Ser mayor de 18 años y menos de 65.
- Residir legalmente en España y haberlo hecho durante 5 años de los cuales 2 tienen que ser anteriores a la solicitud y consecutivos.
- Tener una minusvalía en grado igual o superior al 65%.
- Carecer de rentas o ingresos suficientes.

La pensión de invalidez en su modalidad no contributiva será compatible con un trabajo, ya sea o no lucrativa, que se pueda compatibilizar con la situación del inválido y que no represente una modificación en su capacidad de trabajo.

En cuanto a la jubilación, el artículo 2 de esta ley dice que tendrán derecho a la jubilación no contributiva aquellas personas que cumplan los siguientes requisitos:

- Haber cumplido 65 años de edad
- Carecen de ingresos o rentas suficientes
- Residir legalmente en España y haberlo hecho al menos durante 10 años de los cuales 2 deben ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud.

Aquí también se incluían a las amas de casa, personas con trabajos informales y otras que, por diversas razones, no habían tenido acceso al sistema contributivo.



La cuantía de la pensión de jubilación será exactamente la misma a la pensión de invalidez, estableciendo las mismas casuísticas que se han explicado anteriormente. Así mismo, se reconoce la pensión de jubilación no contributiva el primer día del mes siguiente a la solicitud, al igual que la de invalidez.

Así mismo, en esta ley también se modifica las prestaciones familiares por hijo a cargo. En esta prestación se recoge que tendrá derecho a la asignación económica quien resida legalmente en territorio español, tenga a cargo hijos menores de 18 años afectados por una minusvalía de un grado igual o superior al 65%, no perciban ingresos anuales superiores a lo que establezca en la Ley de Presupuestos Generales de Estado y, no tengan, ni el padre ni la madre, derecho a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

Como especialidades a destacar de esta prestación podemos decir que, en caso de separación o divorcio, el percibo de la prestación se dará al padre o madre por el que estén a cargo. En caso de orfandad absoluta (sin padre ni madre) también recibirán la cuantía que le pertenecería a los padres, aunque reciban pensión de orfandad.

A diferencia de las pensiones contributivas, como he estado explicando durante la ley, las pensiones no contributivas son sufragadas íntegramente a través de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, que solo las prestaciones no contributivas las financian las aportaciones directas del Estado a cargo de los presupuestos públicos.

Esta ley promovió la universalización de la protección social al ampliar la cobertura del sistema, asegurando unos ingresos básicos a colectivos que históricamente estaban excluidos. Lo que hacen las pensiones no contributivas es reducir la pobreza y la exclusión social, reforzando así el principio de solidaridad al garantizar una protección mínima universal financiada con impuestos.

Para garantizar la correcta aplicación de esta ley, se aprobó el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo. Este Real Decreto tiene como objetivo crear un marco normativo claro y efectivo, especificando los procedimientos administrativos necesarios para asegurar su funcionamiento.

Uno de los puntos clave del Real Decreto es la descentralización de la gestión de estas pensiones, ya que se asignan a las Comunidades Autónomas. Estas son las encargadas de tramitar las solicitudes presentadas, verificar que cumplen con los requisitos y resolver y conceder las pensiones dentro de su territorio.



Aunque esté transferido como tal a las Comunidades Autónomas, el Estado tiene un papel fundamental a través del INSS, donde se realiza un papel de coordinación y supervisión para garantizar la coherencia en todo el territorio nacional. Además, la financiación va a cargo del Estado a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Este Real Decreto establece el procedimiento de solicitud para las prestaciones, el procedimiento de verificación de requisitos, el cálculo de los ingresos económicos que tienen el solicitante y su unidad de convivencia, etc. Se establecen también sistemas de control y seguimiento para evitar fraudes como la revisión periódica de los ingresos del solicitante.

2.4.2. Pacto de Toledo de 1995

En los años previos a 1995, España se enfrentaba a una serie de problemas estructurales en cuanto al sistema de pensiones.

En un primer momento, España estaba experimentando un rápido envejecimiento de su población, lo que supone que más personas solicitasen la pensión de jubilación y se hacía presión en el sistema de reparto, ya que cada vez más trabajadores sufragaban las pensiones.

Tabla 2: Relación entre el número de afiliados en alta y el de pensionistas contributivos

 OBSERVATORIO SOCIAL DE ESPAÑA	Afiliados ocupados	Total afiliados	Pensionistas	Afiliados	Total afiliados/ Pensionistas
2000	15.236.218	16.099.981	7.017.233	2,2	2,3
2001	15.748.752	16.669.413	7.121.087	2,2	2,3
2002	16.188.390	17.189.357	7.190.919	2,3	2,4
2003	16.589.561	17.663.395	7.247.856	2,3	2,4
2004	17.161.920	18.235.154	7.300.329	2,4	2,5
2005	18.156.182	19.325.818	7.388.501	2,5	2,6
2006*	18.583.552	19.677.721	7.458.180	2,5	2,6

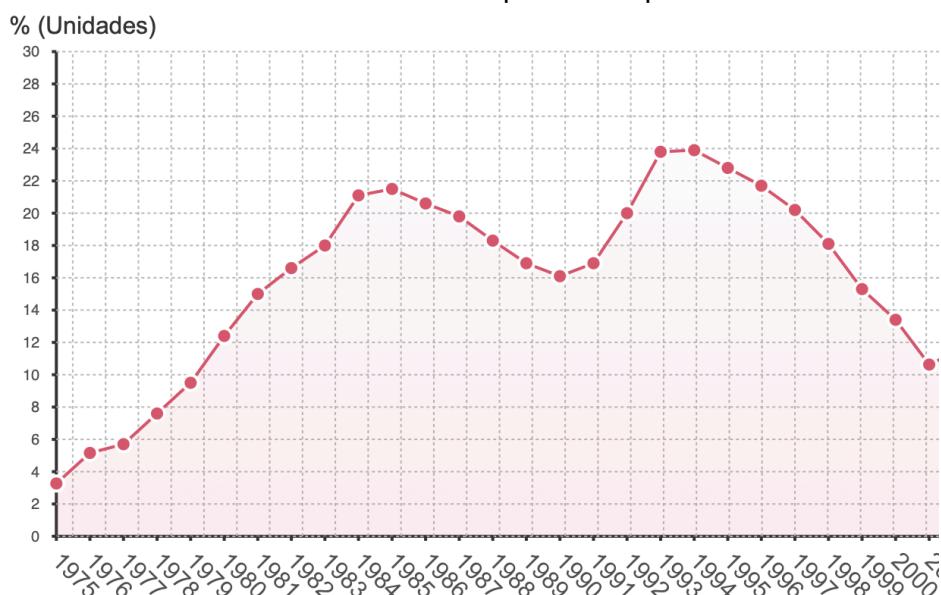
Fuente: Jiménez (2007).

También se estaba dando una elevada tasa de paro que arrastraba durante los años 80 y 90, lo que redujo cotizaciones a la Seguridad Social por el desempleo, lo que hizo que



se debilitaran los ingresos del sistema. El sistema de pensiones durante ese tiempo mostraba señales de insostenibilidad a largo plazo, debido a un aumento de los gastos y reducción de los ingresos por la crisis. Además, los ciudadanos eran conscientes de esta situación, por lo que la preocupación entre ellos aumentaba al ver que la viabilidad futura de las pensiones era insostenible.

Gráfica 2: Evolución de la tasa de paro en España desde 1975.



Fuente: EpData.

El ajuste financiero que supuso la Ley de Pensiones de 1985 y los conflictos sociales siguientes como las huelgas generales de 1985 y 1988 convencieron al gobierno socialista de que había que realizar un pacto entre las fuerzas políticas para que la reforma de pensiones fuera un problema de Estado al margen de la competencia entre partidos políticos.

En este contexto, los partidos políticos y agentes sociales como los sindicatos y la patronal, reconocieron un acuerdo para reformar el sistema de las pensiones, formalizándose en el Pacto de Toledo.

El Pacto de Toledo es un acuerdo aprobado en el Congreso de los Diputados para garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones a través de una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema y garantizar unas pensiones dignas y mantener su carácter público. Este pacto lo forman 14 recomendaciones concretas referidas a la reforma que debería aplicarse al sistema, más



una 15^a, que no se reconoce como una recomendación en sí, referida al método de seguimiento y evaluación del sistema (Tortuero, 2009, pág. 94).

Entre las 15 recomendaciones encontramos:

- Separación y clasificación de las fuentes de financiación: se recomienda al Gobierno que adopte medidas para profundizar en la separación de las fuentes de financiación según si son contributivos o no contributivos.
- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones: se debía garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática en función del IPC (índice de precios al consumo).
- Fondo de Reserva: el sistema de pensiones debería presentar unas reservas para hacer frente a los ciclos económicos negativos. Los excedentes de los presupuestos en momentos de bonanza deberían de ser utilizados para la creación de un fondo de equilibrio para actuar en momentos bajos sin acudir a un incremento en la cotización.
- Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales: se recomienda seguir con el proceso que se inició para reducir el número de regímenes existentes para que al final los trabajadores vayan quedando encuadrados en el régimen general de trabajadores por cuenta ajena o bien en el régimen especial de trabajadores autónomos. Igualmente se valora que la financiación de los regímenes especiales existentes debe igualar la acción contributiva y protectora que en el régimen general.
- Mejora de las bases de cotización: se recomienda que las bases de cotización deberán coincidir con los salarios reales, con la aplicación de un tope máximo de cotización para todas las categorías laborales.
- Cotizaciones orientadas al empleo: se señala la posibilidad de que se puedan reducir las cotizaciones para fomentar el empleo, en especial en trabajos con baja cualificación y en sectores más intensivos en mano de obra.
- Modernización e información al ciudadano: gracias a la evolución de las tecnologías de la información es mucho más fácil poder informarse y transmitir conocimiento. El pacto recomienda que se adopten medidas dirigidas a mejorar la gestión de información del ciudadano. Es relevante que el ciudadano pueda acceder a una información comprensible y fiable acerca del sistema de protección social y prestaciones a las que puede acceder en sus
- Gestión del sistema: la recomendación que hace el pacto en este punto es la necesidad de adoptar medidas necesarias para la gestión de las prestaciones por incapacidad e invalidez ya que estaban siendo abusivas.



- Lucha contra el fraude: se recomienda la incentivación del trabajo regular y luchar contra la economía sumergida.
- Carácter contributivo del sistema: se propone el reforzamiento del principio de contributividad para que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo realizado durante los años con las cotizaciones efectuadas para evitar situaciones de falta la equidad.
- Edad de jubilación: el pacto acuerda que la edad de jubilación debe ser flexible y gradual. Sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación a los 65 años, se aconseja que se facilite la prolongación voluntaria de la vida activa de quien lo desee. De este modo, se podrá exonerar la obligación de cotización para beneficiar esta situación.
- Prestación de viudedad y orfandad: se recomienda que se establezca medidas como el establecimiento de una edad máxima para la orfandad y mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.
- Solidaridad y garantía de suficiencia: el sistema de la Seguridad Social deberá asegurar a las personas de la tercera edad un nivel de vida digno, para que exista un bienestar en España y así que éstos puedan participar en la vida pública, social y cultural. Se considera necesario que para cubrir unas garantías básicas se establezcan unas cuantías mínimas.
- Sistemas complementarios: se recomienda abordar la situación de los sistemas complementarios. Desde el sistema de la Seguridad Social se puede complementar, voluntariamente, las prestaciones de la Seguridad Social. Por ello se recomienda la actualización y mejora de los incentivos fiscales para la promoción del sistema complementario.
- Seguimiento y evaluación periódicas del sistema: se propone que el Congreso de los Diputados realice la tarea de seguimiento y evaluación, para que cada 5 años se cree una ponencia que estudie el presente y futuro de la Seguridad Social.

El Pacto de Toledo fue un hito para la política social española, ya que consiguió que varios partidos de diferentes ramas ideológicas (como PSOE, PP, IU y otros) se pusiesen de acuerdo para adoptar una serie de recomendaciones. Este acuerdo sentó las bases para futuras reformas del sistema de pensiones y ha permitido que el sistema público de la Seguridad Social haya permanecido estable a lo largo del tiempo.

Debemos entender que el Pacto de Toledo no implicó una reforma inmediata en el sistema de las pensiones, sino que supuso una ruta para poder alcanzar ciertos



objetivos y llegar a ser una apertura a las reformas que han surgido. Entre esas reformas encontramos la de 1997 y 2011 que analizaremos más adelante.

El Pacto de Toledo ha sido revisado varias veces más como, por ejemplo, en 2003 donde se introducen recomendaciones sobre nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, mujer y protección social, dependencia, discapacidad e inmigración, así como en otros años como 2011 y 2020 con la introducción del aumento de la esperanza de vida, transformaciones del mercado laboral y la sostenibilidad financiera en un contexto de envejecimiento poblacional.

2.4.2.1. *Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social en 1996 – Desarrollo del pacto de Toledo*

En 1996, la situación económica y social a la que se enfrentaba la Seguridad Social llevó a que el gobierno del Partido Popular estableciese un acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT) para reafirmar un compromiso social con los valores del Pacto de Toledo, sin contar con el apoyo de la patronal. Esto lo podemos ver en la siguiente tabla donde el gasto que se dio en esos años era bastante elevado, aumentando exponencialmente en tan solo 5 años, por lo que urgía una reforma para estabilizar el sistema.

Tabla 3: Evolución del presupuesto de gastos desde 1995 hasta 2000.

ÁREAS DE GASTO	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1995	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1996	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1997	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1998	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1999	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2000
PRESTACIONES ECONÓMICAS	42.973.084,29	46.615.771,61	48.820.390,49	51.114.707,40	53.537.714,52	58.671.559,11
ASISTENCIA SANITARIA	20.442.597,36	21.759.286,93	22.194.575,51	24.156.227,89	25.631.371,43	27.311.657,47
SERVICIOS SOCIALES	1.529.173,03	1.468.353,52	1.480.443,02	1.568.016,15	1.604.297,89	1.590.584,38
TESORERÍA, INFORMÁTICA Y OTROS SERVICIOS FUNCIONALES COMUNES	1.017.316,74	1.152.024,41	1.193.784,10	1.213.925,24	1.464.622,22	2.005.074,74
TOTALES	65.962.171,42	70.995.436,47	73.689.193,12	78.052.876,68	82.238.006,06	89.578.875,70

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

La intención de este acuerdo es defender el actual sistema público de reparto y solidaridad intergeneracional que debe garantizar pensiones suficientes (Tortuero,



2009, pág. 105). Es la primera prueba a la que se somete una reforma en el sistema tras el Pacto de Toledo, para comprobar si realmente era eficaz en la práctica.

Los cambios concretos que se proponen se producen en relación con las principales líneas de actuación del Pacto de Toledo. Primero, se establece una separación de las fuentes de financiación del sistema de protección social donde se establece que las prestaciones universales deberán de finanziarse a través de las aportaciones del Estado, mientras que las contributivas serán a cargo de las cotizaciones de las personas obligadas (trabajadores y empresarios).

También se establecen los complementos a mínimos de las pensiones contributivas cuando no se alcance la cuantía que en cada momento de fijen como pensión mínima del sistema. Estos complementos tendrán naturaleza de no contributiva.

Desde que se ponga en marcha este acuerdo que viene estableciendo el nuevo modelo de financiación, como máximo en el año 2000, se irá dotando el Fondo de Reserva con los excedentes de las cotizaciones para atender a las necesidades futuras del sistema.

Se establece la creación de la jubilación anticipada para casos en los que los trabajadores se vean forzados a esta situación por pérdida de empleo u otras causas similares. Establece que se les aplica un coeficiente reductor del 7% si tienen 40 años de cotización.

Además, para asegurar el poder adquisitivo de los pensionistas, establece que debe realizarse una revalorización de las pensiones conforme al IPC previsto para cada año.

Se considera necesario efectuar estudios para evaluar las repercusiones de la aplicación del Pacto de Toledo y de este acuerdo para ciertos colectivos con el fin de aproximar sus cotizaciones y prestaciones hacia los dos regímenes principales.

En este acuerdo se dan diferentes reformas en varias prestaciones del sistema. En primer lugar, señala que para el acceso a la pensión de jubilación se aumenta a 15 años el número para calcular la pensión. Es lo mínimo que debe cotizar una persona para alcanzar la pensión mínima de jubilación. Además, se irá modificando el porcentaje a aplicar a la base reguladora en función de los años acreditados como cotizados. Este porcentaje será del 50% los primeros años, hasta un 80% y un 100% a los 25 y 35 años de cotización, respectivamente.

Luego, destaca otras prestaciones como la de orfandad al ampliar el límite de edad para percibir estas prestaciones, cualquiera que sea la afiliación de estas personas, hasta los



21 años; con excepción de que no sobreviva ninguno de los dos padres, con lo que el límite se establecerá en 23 años.

Por último, en cuanto a la pensión de viudedad, se ve elevado el porcentaje aplicable a base reguladora de un 45% a un 52% como regla general. Se da un incremento de las pensiones de viudedad con atención al nivel de renta y las cargas familiares.

En resumen, en este acuerdo se recoge las diferentes formas de financiación tanto contributivas como no contributivas, crea el fondo de reserva que se regulariza años más tarde y que abordaremos en la etapa siguiente, se mantiene el poder adquisitivo al revalorizar anualmente las pensiones conforme al IPC, se amplía el cálculo para la pensión, se mejor la protección social, entre otras. Lo que supuso fue el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo y consolida el diálogo social y político como mecanismo clave para la reforma del sistema.

2.4.3. Ley 24/1997, de 15 de marzo, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social

Las recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo de 1995 y el Acuerdo que se llevó a cabo en 1996 entre Gobierno y sindicatos fueron transformadas en materia legislativa a través de la Ley 24/1997, de 15 de marzo, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Esta ley contiene como principios la contributividad, equidad y solidaridad, como configuradores del sistema de protección social, junto con el equilibrio financiero. Con ello, la reforma de 1997 se articula sobre 5 ejes fundamentales de actuación:

El primer eje es la separación de financiación de la Seguridad Social, al seguir las recomendaciones del Pacto de Toledo. De este modo, las prestaciones de naturaleza no contributiva y de extensión universal pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones contributivas se financian por cotizaciones de empresarios y trabajadores.

El segundo eje es la constitución de un fondo de reserva con cargo a los excedentes de las cotizaciones para que se puedan utilizar para atenuar los ciclos económicos.

El tercer eje consiste en el establecimiento de un tope de cotización para todas las categorías profesionales.

El cuarto eje supone la introducción de mayores elementos de contribución en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, para que las pensiones



resultantes sean el reflejo de las cotizaciones aportadas al sistema a lo largo de la vida de la persona.

El último eje incluye medidas para reforzar la protección del sistema y de las personas vulnerables. Para ello se da el sistema de revalorización que se ha mencionado en el acuerdo de 1996 y en el Pacto de Toledo.

La ley 24/1997 se trata de una primera reforma que supone un paquete de medidas para asegurar el sostenimiento del sistema a corto y largo plazo con otras medidas orientadas a mejorar la acción protectora de este sistema. Es un patrón que vamos a ir viendo a lo largo de las siguientes reformas ya que se irán repitiendo.

Estos 5 ejes han dado paso a una serie de medidas que se dan en esta ley.

Entre las medidas que remarcen la contributividad del sistema destaca la ampliación del periodo para determinar la base de cotización, es decir, la ampliación del periodo para acceder a la pensión de jubilación. Se pasó de 10 a 15 años como mínimo para acceder a ella con la ley 26/1985, de 31 de julio. Estos 15 años son considerados como la carencia, pero en esta nueva ley, se establece una “carencia cualificada” que exige que, dentro de esos 15 años, 2 años tienen que estar comprendidos en los últimos 15 años anteriores a la solicitud. Con esta carencia cualificada lo que se pretende es impedir que los trabajadores que tengan mucho tiempo cotización puedan ser excluidos del sistema por no haber cotizado en los últimos años de su vida laboral. (Esta fórmula ha seguido permaneciendo hasta la actualidad, donde se recoge en el actual texto refundido de la Seguridad Social).

Además, se establece que, para la jubilación, los 24 meses anteriores al hecho causante, es decir, al momento en el que te jubilas, se computarán para las bases de cotización como íntegros. El resto de las bases se harán conforme a la variación del IPC.

Un elemento que se debería de destacar a la hora de hablar de esta ley y de su relación con la acción protectora del sistema es que se incluye la garantía que se ha denominado como “lagunas de cotización”. Esto quiere decir que si existen períodos donde no había obligación de cotizar (como por ejemplo desempleado sin prestación contributiva, períodos en los que una persona está estudiando y deja de trabajar, inactividad de autónomos, etc.) se entienden como efectivamente cotizados.

En cuanto al porcentaje aplicable a la jubilación, se establecía que para obtener el 100% de la pensión contributiva de jubilación se debería de haber cotizado al menos 35 años



durante toda la vida laboral. El mínimo de pensión que se podía alcanzar sería con 15 años cotizados y la pensión recibida sería del 50%. Para calcular el resto de los años comprendidos entre los 15 y los 35, se establece que de los años 16 al 25, se establece una cotización adicional del 3% por cada año adicional, de tal forma que se consigue el 80% de la base reguladora a los 25 años de cotización. A partir del 26 hasta el 35, se aplica un 2% adicional cada año, sin que sobrepase el 100%.

En cuanto a la jubilación anticipada¹³, también hubo cambios. Los que tengan condición de mutualistas antes de 1967 (es decir, funcionarios) podrían jubilarse a partir de los 60 años. La cuantía se reduce en un 8% por cada año que reste al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación. Será un 7% en caso de que acrediten 40 años o más de cotización. Esta reforma abarca también una medida de incentivo voluntario al alargar la vida laboral, con posibilidad de que el Gobierno establezca desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en los supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo cuando alcanza 65 años de edad.

La ley 24/1997 ayuda a establecer definitivamente la separación de las fuentes de financiación del sistema. Por un lado, establece que la acción protectora de naturaleza no contributiva y universal se financia con las aportaciones que realiza el Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, mientras que las contributivas (así como otros gastos derivados de su gestión y funcionamiento de sus servicios) se financian a través de los recursos derivados de las cotizaciones, así como de las aportaciones que pueda realizar el Estado.

¹³ Ya regulada en el Decreto 907/1966, de 21 de abril donde se estableció la posibilidad de jubilarse antes de los 65 años en algunos casos excepcionales, como trabajadores de sectores con alta penosidad o enfermedades graves.



Tabla 4: Evolución del presupuesto de ingresos desde 1995 hasta 2002.

RÚBRICAS ECONÓMICAS	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1995	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1996	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1997	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1998	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1999	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2000	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2001	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2002
Cotizaciones sociales	41.951.196,43	45.155.360,26	48.012.059,59	51.146.039,40	54.904.942,33	60.539.026,54	66.071.661,12	70.577.818,96
Tasas y otros ingresos	1.141.173,69	1.704.232,49	1.770.655,50	1.666.083,36	1.344.749,93	1.331.639,90	1.328.683,44	886.933,86
Transferencias corrientes	19.222.269,41	20.755.337,31	22.200.625,63	24.177.756,41	26.136.561,53	29.247.155,84	31.382.891,72	7.701.013,19
Ingresos patrimoniales	137.874,83	100.246,99	110.908,56	147.546,63	137.875,51	343.774,12	501.155,72	570.666,19
<i>Operaciones corrientes</i>	62.452.514,36	67.715.177,05	72.094.249,28	77.137.425,80	82.524.129,30	91.461.596,40	99.284.392,00	79.736.432,20
Enajenación de inversiones reales	7.591,63	1.019,62	15.284,12	53.759,75	25.993,96	20.614,34	23.949,37	10.147,58
Transferencias de capital	283.025,76	215.651,37	194.883,84	276.032,88	461.119,38	550.220,85	530.225,64	185.731,44
<i>Operaciones de capital</i>	290.617,39	216.670,99	210.167,96	329.792,63	487.113,34	570.835,19	554.175,01	195.879,02
<i>Operaciones no financieras</i>	62.743.131,75	67.931.848,04	72.304.417,24	77.467.218,43	83.011.242,64	92.032.431,59	99.838.567,01	79.932.311,22
Activos financieros	135.475,25	295.671,02	363.377,53	255.601,54	209.925,83	98.872,02	149.871,50	79.414,71
Pasivos financieros	2.670.561,23	2.673.693,02	3.038.790,52	2.857.469,98	531.595,20	0,00	586,76	1.199,40
<i>Operaciones financieras</i>	2.806.036,48	2.969.364,04	3.402.168,05	3.113.071,52	741.521,03	98.872,02	150.458,26	80.614,11
TOTALES	65.549.168,23	70.901.212,08	75.706.585,29	80.580.289,95	83.752.763,67	92.131.303,61	99.989.025,27	80.012.925,33

Fuente: Tesorería General de Seguridad Social.

En esta tabla podemos apreciar los ingresos de la Seguridad Social desde el año 1995 hasta el 2002. Se observa un aumento progresivo de las cotizaciones, pasando de casi 42 mil millones de euros en 1995 a los 70 mil millones de euros en 2002, lo que refuerza la idea de la autosuficiencia del sistema contributivo. En cuanto a las prestaciones no contributivas, se sacan de las aportaciones que hace el Estado, que son las “Transferencias corrientes” que vemos en la tabla, y vemos cómo éstas van variando a lo largo de los años hasta el 2002 que hay un gran descenso. Esta ley consolida la diferenciación entre contributivas y no contributivas por lo que en el 2002 ya estaba asentado este principio y el Estado redujo su aportación en forma de transferencias corrientes porque las cotizaciones sociales financian en mayor medida las prestaciones contributivas. También existía en el momento el superávit de la Seguridad Social, por lo que el Gobierno pudo reducir su aportación sin afectar a las prestaciones.

Tabla 5: Evolución del presupuesto de gastos desde 1995 hasta 2002.

ÁREAS DE GASTO	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1995	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1996	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1997	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1998	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 1999	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2000	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2001	LIQUIDACIÓN CONSOLIDADA 2002
PRESTACIONES ECONÓMICAS	42.973.084,29	46.615.771,61	48.820.390,49	51.114.707,40	53.537.714,52	58.671.559,11	61.689.581,73	66.365.098,15
ASISTENCIA SANITARIA	20.442.597,36	21.759.286,93	22.194.575,51	24.156.227,89	25.631.371,43	27.311.657,47	29.332.526,17	4.999.056,60
SERVICIOS SOCIALES	1.529.173,03	1.468.353,52	1.480.443,02	1.568.016,15	1.604.297,89	1.590.584,38	1.656.188,58	646.570,47
TESORERÍA, INFORMÁTICA Y OTROS SERVICIOS FUNCIONALES COMUNES	1.017.316,74	1.152.024,41	1.193.784,10	1.213.925,24	1.464.622,22	2.005.074,74	2.487.050,69	5.041.979,02
TOTALES	65.962.171,42	70.995.436,47	73.689.193,12	78.052.876,68	82.238.006,06	89.578.875,70	95.165.347,17	77.052.704,24



Fuente: Tesorería General de Seguridad Social.

En cuanto al gasto se puede observar que las prestaciones económicas siguen aumentando, estas son las prestaciones contributivas. Aquí podemos entender el porqué del descenso de las transferencias del Estado al ver una reducción de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales, y es debido a la transferencia de estas competencias a las comunidades autónomas, por lo que el gasto de estas áreas deja de estar a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social.

Además, esta ley establece qué presentaciones se declaran contributivas o no. De tal forma que dice que las prestaciones contributivas serán todas menos las no contributivas. Y, tendrán consideración de no contributivas las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria a cargo del Estado, los servicios sociales (salvo que deriven de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales), pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, complementos a mínimos de las pensiones a cargo de la Seguridad Social y las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo.

Tras el Pacto de Toledo y el acuerdo de 1996, se estableció que se debería de crear una reserva para atender a desviaciones que se puedan dar. La Ley 24/1997 regula que el Gobierno será el encargado de la materialización de las dotaciones que se deben de dar al Fondo de Reserva para atender las futuras necesidades del sistema.

Se establece la revalorización automática de las pensiones en función de la variación de la inflación. Además de prever la revalorización de las pensiones de acuerdo con la previsión de la inflación de cada ejercicio, se incluye una revisión de la revalorización en caso de que la inflación real fuese superior a la que se previó en un principio. La revisión de la pensión por la inflación es la novedad que se da en esta nueva ley.

En relación con las pensiones de viudedad y de orfandad, se integra en la ley lo establecido en el acuerdo de 1996 al ampliar el límite de edad de la pensión de orfandad hasta 21 años o 23 si son huérfanos absolutos y, en caso de las pensiones de viudedad se aumenta el porcentaje de un 45% a un 52% como regla general.

Por último, para las pensiones de invalidez se establecen diferentes medidas. Para dar mayor seguridad a la hora de establecer las pensiones de invalidez, se establece una lista de enfermedades, y de su valoración a los efectos de la reducción en la capacidad de trabajo. Además, establece los diferentes grados en los que se puede clasificar la incapacidad, destacando:



- Incapacidad permanente parcial
- Incapacidad permanente total
- Incapacidad permanente absoluta
- Gran invalidez

La ley 24/1997 supone la modernización del sistema, sentando las bases para las siguientes reformas y asegurando un equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la protección social. Su impacto se reflejó en las reformas posteriores, que siguieron con cambios demográficos y económicos del país, que analizaremos más adelante.

Esta etapa de maduración en los años 90 ha sido el resultado de varios factores que se han ido interrelacionando. En primer lugar, encontramos los factores demográficos en los que se aprecia un envejecimiento de la población española, consecuencia del aumento progresivo de la esperanza de vida y reducción de la natalidad en España. Esto supone que haya una mayor presión sobre el sistema público de pensiones, que se debe financiar un mayor número de jubilados con las cotizaciones de una base menor de trabajadores.

En segundo lugar, encontramos los factores económicos, afectados durante los años 80 y 90 por una reconversión industrial y agraria con despidos masivos en la industria de la minería, siderurgia y la construcción naval que llevó a jubilaciones anticipadas. Además, se dio la desaparición progresiva del modelo agrario tradicional y, también, una reducción del empleo estable y un aumento del desempleo, lo que dificultó la financiación del sistema de pensiones.

Por último, en tercer lugar, serían los factores institucionales, donde se llevó a una racionalización y unificación de los diferentes regímenes de pensiones, se consolida la universalización de la Seguridad Social a toda la población y se impulsan reformas para mejorar la sostenibilidad del sistema.

2.4.4. Análisis de la situación desde 1985 hasta los 2000 (etapas de consolidación y modernización)

Para poder comprender la importancia y el alcance de las diferentes reformas que se han estado dando antes de los años 2000 y que he estado explicando, es preciso conocer su evolución y los principales rasgos de cobertura. Se ha ido viendo que existen dos modelos de pensiones, las contributivas y las no contributivas. Me voy a centrar en



las contributivas ya que supone el gran peso del sistema y es el centro del debate político.

Tabla 6: Pensiones contributivas y de asistencia social.

Pensiones contributivas	1980	1985	1990	1995	2000
Nº Pensiones	4,398,434	5,396,517	6,187,135	7,039,678	7,664,200
Incremento interanual		22.69	14.65	13.77	8.87
Nº Afiliados a la Seguridad social sin incluir desempleados	10,413,800	10,613,100	12,587,700	12,300,500	14,622,000
Gasto en pensiones % / PIB	5258.86 5.77	12,738.45 7.52	22,720.06 7.55	37,202.65 8.50	50,834.81 8.49
Cotizaciones sin incluir desempleo. Incluye contingencias comunes y accidentes de trabajo % / PIB	9,602.97 10.53	15,034.32 8.87	27,348.45 9.07	39,369.00 8.99	55,176.52 9.10
Pensión media altas	102.88	214.48	300.33	449.69	508.93
Pensión media bajas	78.79	153.54	236.02	334.94	409.44
Pensión media	91.12	171.52	267.23	382.03	468.19
Pensiones no contributivas	1980	1985	1990	1995	2000
Nº Pensiones	342,125	350,079	523,968	675,426	622,804
Importe medio mensual % / SMI	24.04	68,61			248,59
Gasto pensiones / PIB	17.5	30.7	44.1-52.0	39.7-60.4	35.2-59.8

Fuente: Rodríguez (2002).

Tal y como podemos apreciar en la tabla realizada por G. Rodríguez, las pensiones han ido creciendo desde 1980 hasta los 2000. Podemos decir que a lo largo de los años 90 se produjo una maduración institucional del sistema público de pensiones de manera que la relación entre afiliados a la Seguridad Social y pensionistas en 1980 era de 2,5 trabajadores cotizando por cada pensionista, mientras que, en los años 2000, esa proporción había bajado a 1,7 trabajadores por pensionista (Cabrero, 2002, pág. 3). En 1980 había más de 4 millones de pensiones contributivas frente a las más de 7 millones y medio de pensiones en los años 2000, lo que significa que creció significativamente el número de pensiones, reflejando un aumento en el número de personas que accedían a las estas. El crecimiento está relacionado con el envejecimiento de la población española y junto a la consolidación del sistema de la Seguridad Social.

En cambio, el número de afiliados a la Seguridad Social creció, pero no al mismo ritmo que el número de pensionistas, ya que en 1980 había más de 10 millones de afiliados frente a los años 2000 que había más de 14 millones y medio. Esto, lo que supone es que el gasto en pensiones pasó de 5,77% en 1980 al 8,49% en el 2000 respecto al PIB,



lo que da lugar a que el sistema requería más recursos para sufragar el aumento del número de pensionistas. Con ello, podemos apreciar de que el sistema de pensiones ya estaba maduro y consolidado, pero también enfrentaba problemas de sostenibilidad.

Aunque a primera vista podemos ver que las cotizaciones a la Seguridad Social aumentaron de 9 millones a 55 millones, se aprecia que el porcentaje del PIB destinado a la cotización se mantuvo estable en torno al 9 y 10 porciento, lo que nos hace ver que los ingresos al sistema crecieron a la par del gasto. Que el PIB se quedase establecido entorno al 10% (que incluso muestra una leve reducción) se debe al fuerte crecimiento del PIB, ya que la economía crece a un ritmo mayor que el gasto y, el efecto de las reformas de 1985 en las que se introdujeron mayores requisitos de acceso y redujeron la gran accesibilidad para garantizar las prestaciones. Aunque esto sea así, hay ciertos factores como la revalorización por la inflación, el complemento a pensiones mínimas y el aumento de las pensiones, siguen haciendo que siga creciendo el gasto en pensiones.

También podemos apreciar un crecimiento en cuanto a la pensión media ya que pasó de 91.12€ en 1980 a 468.19€ en 2000, lo que significa que además de un mayor número de pensionistas, las prestaciones eran más altas, lo que hace que se verifique esta modernización y estabilización del sistema de pensiones.

Como hemos podido apreciar, se ha duplicado prácticamente el número de pensiones contributivas en 20 años, y esto lo podemos apreciar a raíz de diferentes factores:

- Aceleración del envejecimiento de la población española: en 1980 la población mayor de 65 años suponía un 11% de la población, mientras que en los años 2000 ya se contaba con el 16,8% de la población española.
- Los ajustes de cientos de miles de trabajadores en la industria: esto es debido a que en la España de los años 80 y 90 se dio una reestructuración y reconversión industrial debido a las diversas crisis económicas y también a la modernización del sector industrial que dieron lugar a la reducción de plantillas, así como el cierre de empresas, lo que provocó un aumento de las jubilaciones anticipadas.
- Como consecuencia de lo anterior, el incremento de las jubilaciones anticipadas de miles de agricultores
- Incorporación de colectivos que estaban fuera de la Seguridad Social como trabajadores de Telefónica y la ONCE, que fueron incorporados. No estaban incluidas ya que tenían regímenes de previsión propios creados antes de la integración del sistema público, por lo que era común en ciertas empresas que desarrollasen esquemas propios de protección antes de la consolidación del actual sistema de la Seguridad Social.



- Incremento de las jubilaciones anticipadas antes de los 65 años, ya que entre el 65 y el 70% de los pensionistas del Régimen General se jubilaban antes de los 65 años y en torno al 40% a la edad de los 60.

Estos factores explican el crecimiento medio interanual del número de pensiones durante la década de los 80 fuera del 4%. En la década de los 90 este proceso se habrá moderado hasta un crecimiento que es justo la mitad del anterior, en torno al 2% (Cabrero, 2002, pág. 3).

Este crecimiento del 4% en los años 80 se da por la universalización del sistema de la Seguridad social al dar cobertura a colectivos que estaban fuera del sistema, por el envejecimiento de la población y la consolidación de la democracia en la que se impulsa la protección social.

Que el crecimiento en los años 90 del número de pensiones se ralentizara hasta un 2% se debe a que la expansión del sistema ya se había completado, por lo que no quedaban tantos colectivos por integrar. Además, la crisis económica se fue estabilizando por lo que no había tantos procesos de prejubilación y con las reformas de la Seguridad Social se daban restricciones en el acceso a las pensiones para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Cabrero (2002) hace referencia a que el periodo de estabilidad que se estaba dando a finales de los 90 acabaría en los años 2000, cuando el número de jubilaciones volvería a aumentar debido a que la generación del “baby boom”, nacida en los años 50, comenzaría a jubilarse.

En cuanto a las pensiones no contributivas, la ley de 1990 lo que hizo fue unificar y estructurar en el sistema de la Seguridad Social un único modelo de pensiones no contributivas al estar anteriormente en otros sistemas como el Fondo de Asistencia Social que fue creado en la posguerra para ayudar a personas sin recursos y, la Ley de Integración Social del minusválido que era un sistema de ayudas dirigidas específicamente a personas con discapacidad.

El nuevo sistema protege en la actualidad a unas 700.000 personas de las que el 40% es por vejez, el resto de invalidez. Su cuantía se sitúa en torno al 45% del salario mínimo y cumplen una función de integración social y de lucha contra la pobreza (Cabrero, 2002, pág. 3).



2.5. Estabilización del sistema: los 2000.

Durante los primeros años del siglo XXI, España experimenta un crecimiento económico alcanzando una de las tasas de paro más bajas de la historia reciente, un 8% en 2007, con un crecimiento de la Seguridad Social gracias a la llegada de más de 5 millones de inmigrantes. La economía experimentó una fase de crecimiento intenso pero insostenible debido a que España se endeudó para financiar actividades poco productivas pero generadoras de mucho empleo (Domenech, 2020).

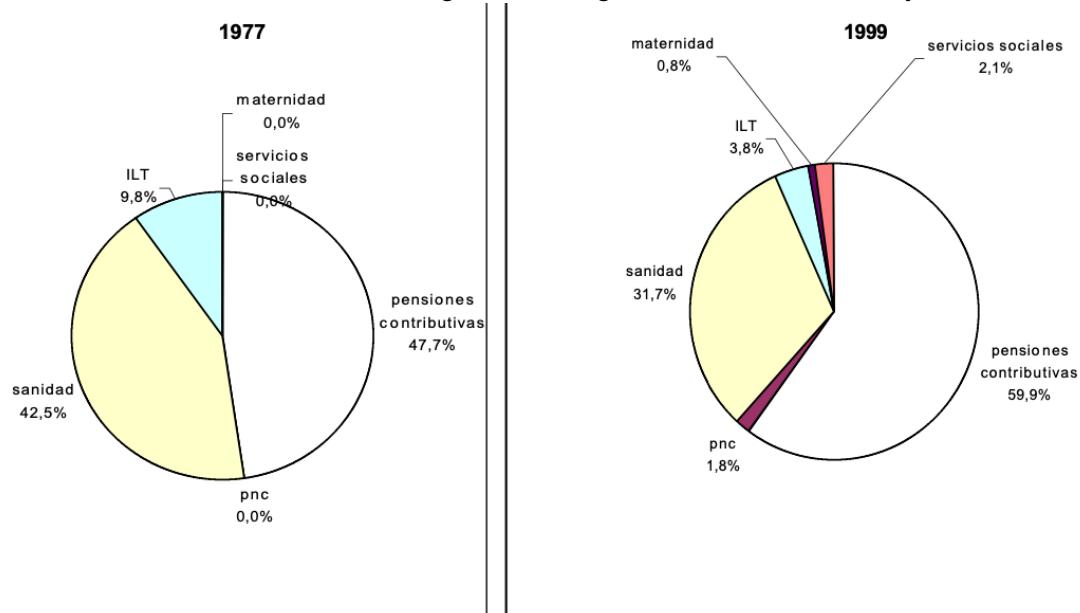
Todo esto se paraliza en el 2008 con la crisis financiera mundial que afectó gravemente a España, dando lugar a un aumento del desempleo. Para la Seguridad Social fue un golpe duro porque en pocos años el paro se disparó al 25%, con una fuerte caída de los ingresos por la falta de cotizaciones y un gran gasto por las prestaciones por desempleo. Además, supuso un grave riesgo a la sostenibilidad del sistema de pensiones dando lugar a necesidad de reformas estructurales. Además, durante esta etapa de estabilización, el sistema de la Seguridad Social y de las pensiones presenta una serie de desafíos a los que hacer frente.

El gran problema es que aparece el envejecimiento de la población. Ya se habló de ello en el anterior apartado donde expliqué que en los años 2000 empezaba la generación del baby boom a jubilarse. En este año la población de más de 65 años suponía el 16,8% de españoles, y dicho porcentaje aumentó los años siguientes. El problema de esto también surge de la baja natalidad, lo que lleva a que haya baja entrada de nuevos trabajadores al sistema. El modelo de pensiones español se basa en un sistema de reparto, en el que los trabajadores actuales sufragan las pensiones, por lo que el aumento de la población mayor y la baja natalidad supone un gran problema para el sostenimiento del sistema.

Esto lo podemos ver cuando las pensiones contributivas en el año 1977 suponían el 47,7%, mientras que poco más de 20 años después ya suponía casi un 60%, haciendo que las pensiones contributivas tuvieran más peso en la Seguridad Social.



Gráfica 3: Diferencia de gasto en Seguridad Social en 1977 y 1999.



Fuente: Comisiones Obreras (2000)

2.5.1. Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible

Esta reforma surge tras el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección en 2001 tras el Pacto de Toledo. Este acuerdo se suscribe durante el gobierno del Partido Popular, entre éste, CCOO y la CEOE. Este acuerdo se da en unas condiciones más favorables que el anterior de 1996 al tener una mejor salud financiera y con expectativas a largo plazo mejoradas.

En este acuerdo se dan diferentes medidas clave que deben seguir las siguientes reformas posteriores como la separación de fuentes de financiación en la que se compromete que, a partir de 2014, el Estado asumiera la financiación de complementos a mínimos.

Otra medida sería la posibilidad de jubilarse antes de los 65 años con coeficientes reductores o retrasar la jubilación más allá de los 65 y obtener mejoras en la prestación por ello, que se explicará más adelante. También se aumentan las pensiones de viudedad cuando sean la principal fuente de ingresos de la familia.

Se acordó la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, hecho realidad en 2003. La diferencia con el Pacto de Toledo y el Acuerdo de 1996 es que éstos hablaban



de un fondo para recoger los superávits. En el Acuerdo de 2001 se recogía el Fondo de Reserva como tal.

Por último, se recomendaba la protección a la maternidad para fomentar la natalidad, la convergencia de regímenes especiales y luchar contra el fraude.

Todas las recomendaciones de este acuerdo del 2001 dan lugar a la creación de la Ley 35/2002; de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Esta reforma se centra en los cambios iniciados en materia de jubilación para mantener a los trabajadores aun cumpliendo la edad de jubilación de manera voluntaria. Por ello se da una serie de medidas para la jubilación parcial (creada en 1984 tras una reforma del Estatuto de los Trabajadores), bonificaciones para trabajadores de edad avanzada y la introducción de la jubilación flexible.

Este último tipo de jubilación es el instrumento más importante de esta reforma ya que ha conseguido una reforma a las incompatibilidades de la jubilación. El texto refundido de 1994 decía que “el disfrute de la pensión de jubilación contributiva será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades que se determinen”, con lo que permite que haya leyes que regulen esto. De aquí surge la jubilación flexible en la que se establece que “las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de esta con un trabajo a tiempo parcial en los términos que se establezcan. Durante esta situación se minorará el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista”¹⁴. Es decir, lo que hace este tipo de jubilación es que sea posible trabajar con un contrato a tiempo parcial (por ejemplo 4 horas) y que el resto del tiempo se dé la pensión de jubilación hasta cubrir una jornada completa (es decir, las 4 horas que quedan, las completaría la pensión).

Otra gran reforma de la ley es la introducción de un nuevo tipo de jubilación anticipada en la que deben de cumplir los siguientes requisitos:

- Tener cumplidos los 61 años de edad, sin que se apliquen coeficientes reductores
- Estar inscritos en las oficinas de empleo durante, al menos, 6 meses inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de jubilación
- Acreditar mínimo 30 años de cotización efectiva

¹⁴ BOE-A-2002-13972 Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-13972>



- Que el cese del trabajo sea involuntario. Es decir, que el trabajador no pueda continuar con la relación laboral.

Quienes accedan a la jubilación anticipada, verán afectada su pensión por los coeficientes reductores en función del número de años cotizados. Con 30 años cotizaciones se aplica un 8%, que se va reduciendo hasta 40 años de cotización que se les aplica un 6%. Para el retraso de la edad de jubilación, por cada año cotizado que el trabajador retrase la jubilación tras cumplir los 65, se incrementará su pensión en un 2% por cada año.

Esta ley también regula la jubilación parcial, aunque este tipo de jubilación ya figuraba en la legislación de la seguridad Social, pero es a partir de aquí donde se configura. Supone otra forma de compatibilizar la pensión de jubilación con actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión. La diferencia entre la jubilación parcial y la flexible es que la jubilación parcial es una modalidad de transición hacia la pensión de jubilación mientras que la jubilación flexible supone que una persona que está recibiendo ya la pensión quiere reincorporarse al mercado laboral.

Para jubilación parcial es necesario realizar un contrato de relevo, lo que supone que mientras estás percibiendo la prestación, se contrata a otra persona hasta que el pensionista alcance la edad ordinaria de jubilación. Cabe la posibilidad de que no sea necesario este contrato de relevo, como cuando solicita este tipo de jubilación cuando ya ha alcanzado la edad ordinaria para jubilarse.

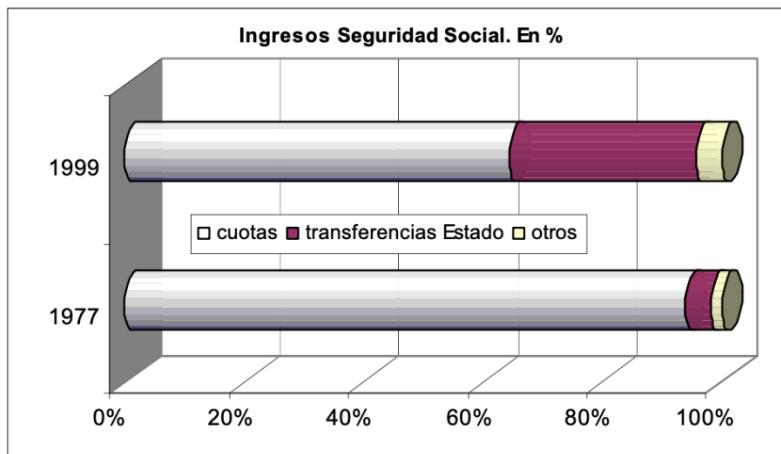
2.5.2. Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En 2003 se regula el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que es conocido como la “hucha de las pensiones”. Su objetivo es garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en España para afrontar períodos de crisis.

Esta reforma se da por las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 así como en los acuerdos de 1996 y 2001, porque antes de esta ley el sistema dependía exclusivamente de las cotizaciones de los trabajadores lo que hacía que existiera una vulnerabilidad del sistema en caso de que hubiese crisis económicas o cambios demográficos.



Gráfica 4: Ingreso de la Seguridad Social en 1977 y 1999.



Fuente: Comisiones Obreras (2000).

Esto se puede apreciar en esta gráfica elaborada por Comisiones Obreras donde vemos que los ingresos de la Seguridad Social antes del Pacto de Toledo de 1995 eran prácticamente íntegros de las cuotas de los trabajadores, mientras que, con el pacto y los posteriores acuerdos, se fueron dando transferencias del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social.

Lo que se pretende con el Fondo de Reserva es ahorrar en épocas de superávit para garantizar el pago de las pensiones en caso de que haya déficit. También se pretende estabilizar el sistema de pensiones frente a crisis económicas que haya, desequilibrios presupuestarios o el envejecimiento de la población. Por último, lo que se pretende es proteger el sistema de la Seguridad Social a largo plazo, asegurando su sostenibilidad financiera.

Este fondo se dota de los excedentes presupuestarios de la seguridad social, es decir, del dinero sobrante después de cubrir las prestaciones contributivas. Como es un fondo, también da una serie de rendimientos que generan las inversiones del propio fondo, por lo que también se nutre de ello. El fondo está a cargo de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Se establece un límite de disposición del fondo, que no puede superar el 3% del gasto anual en pensiones. El fondo solo puede invertir en activos financieros seguros como deuda pública de países con alta solvencia para reducir riesgos. Las inversiones deben garantizar liquidez y rentabilidad del fondo sin comprometer su seguridad.

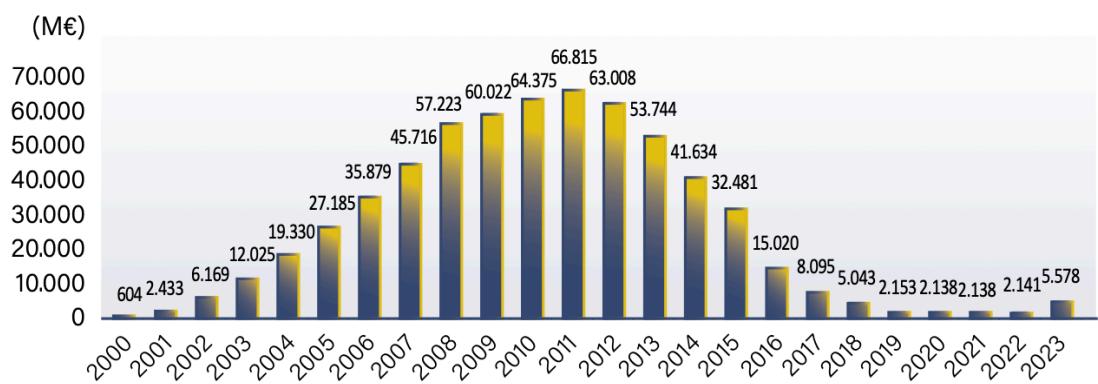


El Gobierno está obligado a presentar un informe anual a las Cortes Generales sobre la evolución y la situación del fondo. Lo que se pretende con esto es asegurar la transparencia en la gestión de recursos.

Esta ley fue clave para dotar al sistema de pensiones de una forma de seguro para el sistema y un sistema de ahorro y de estabilidad. Lo que se pretende es que, en épocas de desequilibrios, el Estado pueda seguir pagando las pensiones.

Gráfica 5: Evolución del Fondo de Reserva desde los 2000 hasta 2023.

Evolución del Fondo de Reserva



Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social (2023).

Este gráfico (elaborado por la Tesorería General de la Seguridad Social en 2023) representa la evolución del Fondo de Reserva desde el año 2000 hasta el 2023. Como se puede ver, tras la reforma de 2003 se aprecia un aumento de los recursos del fondo hasta el 2011 donde alcanza el máximo crecimiento. Los factores que explican este crecimiento es que, como veremos en las siguientes reformas, existe un superávit en la Seguridad Social donde había más cotizantes que pensionistas debido al crecimiento económico y a la creación de empleo. También el acuerdo de 2001 y la ley 28/2003 fortalecieron la gestión del fondo y garantizaron que los excedentes se destinaran al ahorro.

Podemos ver en la gráfica que la evolución del fondo está ligada al ciclo económico, ya que en las épocas de bonanza crece, pero cuando surge la crisis se agota rápidamente. Uno de los riesgos que aparecen en el fondo es que el envejecimiento de la población supone un problema para la sostenibilidad del sistema. Lo que se necesita es que haya reformas estructurales del fondo para que se mantenga el papel de “hucha de pensiones”.

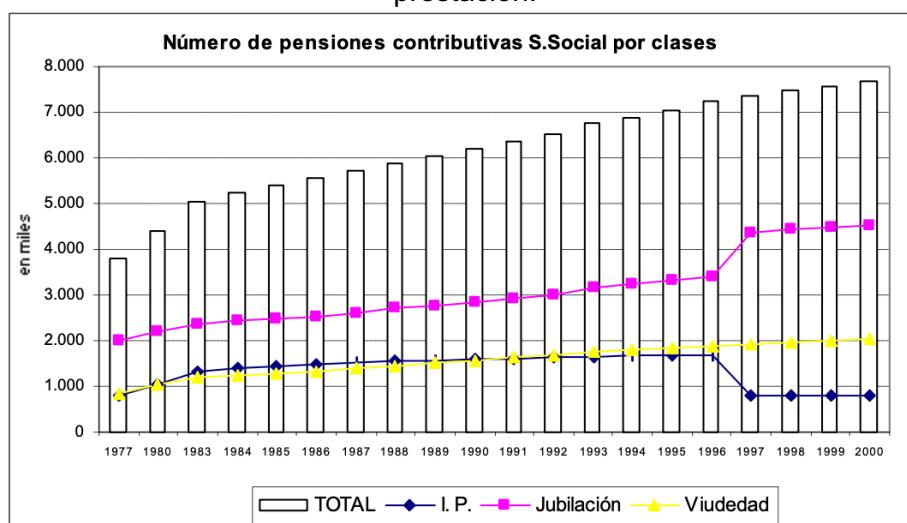


2.5.3. Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social

En 2006 se da un Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social en el que se ratifican los acuerdos de 1996 y 2003. Este texto fue suscrito por el Gobierno del PSOE, los sindicatos de UGT y CCOO y las organizaciones empresariales. Fue el primer gran acuerdo alcanzado por unanimidad por todos los agentes implicados (Tortuero, 2009)¹⁵.

En esta etapa se daba una transformación en el mercado laboral con un aumento de la participación de la mujer y un incremento de la inmigración. Era necesario continuar con las reformas iniciadas con el Pacto de Toledo de 1995 y los posteriores acuerdos. Además, en este momento se estaba dando un crecimiento económico sostenido, pero con la previsión de desafíos demográficos importantes.

Gráfica 6: Número de pensiones contributivas de la Seguridad Social por clases de prestación.



Fuente: Comisiones Obreras (2000).

Como se puede apreciar, el número de pensiones contributivas a la Seguridad Social iba en aumento, en especial las pensiones de jubilación debido al inicio de la jubilación de la generación del baby boom, por lo que era indispensable buscar soluciones.

¹⁵ Tortuero Plaza, J. L. (2009). *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo. Seguridad Social*. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2e1faf5-00af-4b05-9f05-5e7c15ef5267/PF09_34.pdf?MOD=AJPERES



Entre las medidas principales de este acuerdo encontramos el fortalecimiento del fondo de reserva, que se refuerza su papel para la garantía para futuras tensiones financieras del sistema. Además, se refuerza el compromiso de que las prestaciones contributivas se financien con cotizaciones, frente a las no contributivas que será a cargo del Presupuesto General del Estado que se proporciona a la Seguridad Social.

Surge la necesidad de que se reforme el acceso a la jubilación con diferentes opciones para compaginar el trabajo con la pensión como la jubilación parcial o la flexible, o incentivos para retrasar la jubilación con bonificaciones para los que decidan seguir trabajando. También se busca una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones recibidas para que exista una relación más justa entre lo aportado al sistema y lo recibido. Por último, mejoras en la protección por incapacidad temporal, muerte y supervivencia y medidas para la igualdad de género en el acceso a prestaciones.

Es por ello por lo que surge la ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Esta ley se da por la necesidad de mantener y reforzar principios básicos en los que se asienta el sistema de la Seguridad Social para garantizar la eficacia del mismo y perfeccionar los niveles de bienestar de los ciudadanos. Se avanza en la configuración del principio de solidaridad, garantía de suficiencia con la mejora de la acción protectora y el reforzamiento de la unidad de caja¹⁶.

Las medidas que articulan esta ley van dirigidas a la mejora de la acción protectora para reforzar la contributividad para una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas para evitar la falta de equidad.

En cuanto a la jubilación, se establece que solo se computa para la base de cotización los días realmente cotizados, no los correspondientes a las pagas extraordinarias, que se excluyen. De esta manera se exige que tengan realmente cotizados 5.745 días (15 años completos).

Asimismo, se mejoran los coeficientes reductores para los que se jubilan anticipadamente, pasando de 30-34 años cotizados un 7,5% de reducción por año, hasta máximo 40 años o más cotizados que será un 6% de reducción por cada año.

También se aprueba el incentivo de que el trabajador posponga voluntariamente la edad de jubilación más allá de la legal, aumentando en un 2% por cada año que retrase

¹⁶ BOE-A-2007-20910 Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20910>



(medida que ya estaba aprobada anteriormente), y un 3% cuando haya acreditado al menos 40 años cotizados al cumplir los 65 años de edad.

En cuanto a la jubilación parcial, la reforma establece que:

- Debe tener cumplidos los 61 años de edad
- Tener una antigüedad de al menos 6 años en la empresa
- Acredite un periodo de cotización de 30 años.

Se establecen también, para la jubilación parcial, ajustes en los porcentajes de la reducción de jornada máxima y mínima que el trabajador puede reducir, así como que la base de cotización del trabajador no pude ser inferior al 65% de la base por la que venía cotizando antes de acceder a la jubilación parcial.

Esta ley prevé la posibilidad de aplicar coeficientes reductores con las nuevas categorías de trabajadores cuando presten servicios que sean “especialmente penosas, tóxicas o peligrosas que tengan impacto sobre la salud”. Para la aplicación de estos coeficientes, el Gobierno deberá estudiar estos trabajos para que haya un equilibrio financiero sobre el sistema, y sin que el acceso a la jubilación pueda situarse en menos de 52 años.

En cuanto a la incapacidad temporal, para coordinar las actuaciones de los servicios públicos de salud y del INSS y que no haya disparidad de diagnósticos, se establece un procedimiento mediante el cual el interesado pueda expresar su disconformidad respecto del alta por mejoría. Esto lo que produce es la defensión del interesado en los procesos y poder impugnar un alta de incapacidad cuando no esté de acuerdo con la resolución que haya emitido el médico.

Para la incapacidad permanente, se flexibiliza el periodo mínimo de cotización exigido para las personas más jóvenes. También se modifica el cálculo de esta pensión para aproximarla a la pensión de jubilación.

Las mayores novedades se encuentran en materia de supervivencia, en cuanto a la pensión de viudedad donde se equipara la pareja de hecho al matrimonio. Bien es cierto que se otorga una similitud, no se considera igual al matrimonio ya que se establecen otros requisitos. Es decir, para las parejas de hecho se exige lo mismo que para el matrimonio excepto que se le añade que deben acreditar una convivencia estable y notoria durante al menos 5 años, dependencia económica del conviviente en función de si tenían hijos en común o no. Para el auxilio por defunción y las indemnizaciones a tanto alzado por muerte derivada de accidente de trabajo y enfermedad profesional, se asimilan al matrimonio.



En cuanto al matrimonio también se exige que tengan un periodo mínimo de 1 año de convivencia en caso de que no existan hijos comunes y el fallecimiento sea por enfermedad común. Si no se acredita este periodo de convivencia, se concederá la prestación temporal por viudedad de 2 años de duración.

En el caso de que el causante fallezca y la persona que quiera acceder a la pensión de viudedad estuviera separada judicialmente o divorciada, queda condicionado a que esa persona estuviera percibiendo la pensión compensatoria a que se refiere el Código Civil. En caso de que haya varias personas a las que se pueda otorgar la pensión de viudedad, se asegurará en todo caso el 40% de la pensión al cónyuge superviviente.

La suma de las pensiones de orfandad y viudedad puede rebasar el 100% de la cuantía cuando a la viudedad se le aplique el 70%, asegurando también el 48% como máximo al total de pensionistas. Esto tiene una explicación y es que el legislador estableció que el máximo que podría otorgarse a la viudedad y a la orfandad es el 100%, pero en los casos donde existan más de 2 hijos, para asegurar que la pensión de viudedad no se reduzca, se fija el porcentaje de la viudedad y se asegura el 48% a la pensión de orfandad a repartir entre los beneficiarios.

2.5.4. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

En el 2011, era necesaria una reforma de la Seguridad Social motivada por factores sociológicos y económicos, tras la crisis del 2008, que exigían una actuación de los poderes públicos:

- Se daba la disminución prolongada de las tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida
- Había una necesidad de hacer una mejora en la relación de la cotización a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas que se percibían.
- Se hacía un excesivo uso de la jubilación anticipada y el aumento de los años de formación para el acceso a la actividad laboral.
- Existía una situación de crisis económica en el país

También en 2011 se dio un Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones.

Esta ley lo que pretende es llevar al ordenamiento de la Seguridad Social los compromisos de este acuerdo e incorporar las nuevas recomendaciones del Pacto de Toledo.

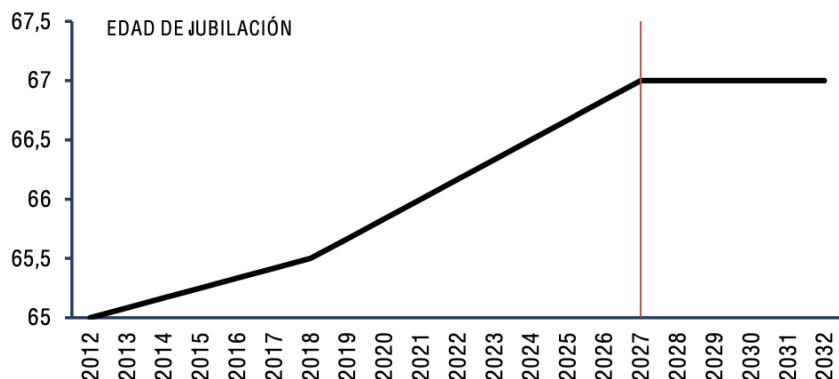


Lo primero que encontramos en la ley es una modificación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de manera que estos complementos no pueden ser superiores a la cuantía de las pensiones no contributivas en cada momento. Para recibir estos complementos se exige que tengan residencia legal en España.

También se establecieron las condiciones para acceder a la pensión de jubilación con el 100% de la base reguladora, es decir, la cuantía máxima que una persona puede recibir. Se estableció una serie de edades y distintos períodos de cotización para los que es factible acceder a la pensión de jubilación con este porcentaje.

El tema más mediático fue que estableció una modificación en la jubilación al prever la edad de 67 años para el acceso para la jubilación, exceptuando que puedan jubilarse a los 65 años quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses. La implantación de esta medida se aplicará de forma gradual durante 15 años, de modo que, en 2013 (cuando entra en vigor esta medida) se exige 35 años y 3 meses, hasta llegar a 38 años y 6 meses en 2027.

Gráfica 7: Evolución de la edad de jubilación.



Fuente: Moral y Ferradams (2018).

Se modifica también la forma de cálculo de la pensión de jubilación que pasa a ser calculada por los últimos 25 años cotizados. Asimismo, se modifica el periodo para alcanzar el 100% de la base reguladora, estableciendo que los primeros 15 años se aplique el 50% y a partir del mes siguiente hasta 248 meses más se aplica el 0,19% y los 16 meses siguientes, se aplica el 0,18% por cada mes. Es decir, se aplica el 50% los primeros 15 años, los 20 años siguientes se aplica el 0,19% por cada año, y a partir de



estos años, se aplica el 0,18% por cada año a mayores. Esto se conseguirá a partir del 2027, lo que hace que hasta entonces se aplique un sistema gradual y transitorio (como la edad para la pensión de jubilación como hemos visto antes).

Esta reforma intenta limitar la jubilación anticipada exigiendo un periodo mínimo de cotización de 33 años y la ley establece dos fórmulas reductoras según si el cese en el trabajo ha sido voluntario o involuntario (por despidos, modificación de las condiciones de trabajo, etc.). En caso de que no sea voluntario, es necesario haber cumplido 61 años de edad, estar inscrito durante al menos 6 meses en las oficinas de empleo y que la extinción laboral sea por causas tasadas específicas. Si el cese es voluntario se tiene que haber cumplido 63 años de edad y que la pensión sea superior a la mínima establecida. Esto es debido a que, si no se llegase a la pensión mínima, habría que otorgarle el complemento mínimo de pensiones, por lo que el gasto en la Seguridad Social aumentaría.

En cuanto a la jubilación parcial, se mantiene la posibilidad de que no sea necesario celebrar un contrato de relevo para quienes hayan alcanzado la edad legal de jubilación. Cuando sea necesario hacer este tipo de contrato, la cotización del trabajador relevista y el jubilado parcial deberá existir correspondencia en sus bases.

También añade otras medidas como la introducción de que se considerarán cotizados hasta máximo 3 años por excedencia que los trabajadores disfruten por cuidado de hijos. Además, añade disposiciones para mejora de diferentes colectivos como becarios, autónomos, viudos, empleados públicos, empleados del hogar (ya que se integran en el Régimen General), etc.

Con esta reforma, lo que se provocó es que la cuantía de la pensión de redujera, lo que se hace más evidente a medida que va avanzando el periodo transitorio.

Tabla 7: Diferencias de pensiones tras la reforma de 2011.

	Observaciones	Prestación con reforma	Prestación sin reforma	Diferencia	Estadístico t
2011	7985	1233.7	1233.7	0.0	0.0
2012	9177	1278.4	1278.4	0.0	0.0
2013	9673	1312.83	1335.6	-22.78	-68.9
2014	8574	1289.73	1324.2	-34.47	-61.9
2015	8639	1323.7	1372.3	-48.54	-65.1

Fuente: Moral y Ferradams (2018).



Como podemos apreciar, la diferencia entre la pensión media con y sin reforma supone una reducción de 22,78€ en 2013, agravándose más en 2015 con una diferencia de 48,54€. Este impacto también se agrava en mayor medida en personas con jubilaciones tempranas debido a los coeficientes reductores aplicados por la anticipación.

También se dio un aumento de la edad efectiva de jubilación, con un desplazamiento hacia edades más avanzadas para acceder a la jubilación, que pasa de 63,9 años en 2012 a 64,33 en 2013 y estabilizándose en 64,09 en 2015 (Moral y Ferradams, 2018)¹⁷. Esta medida hizo que muchos trabajadores decidieran anticipar su jubilación en 2012 para evitar que les afectasen los efectos de esta reforma. También ha provocado un impacto en el comportamiento laboral al forzar a los trabajadores a permanecer más tiempo en activo por la penalización por las jubilaciones anticipadas y la necesidad de cotizar más años para alcanzar el 100% de la pensión.

2.6. Actualidad: 2013-2018

La crisis del 2008 fue desbastadora para el país a nivel económico y de empleo. En el periodo entre el 2013 y 2018 España experimentaba una notable recuperación económica, lo que influyó directamente en el sistema de la Seguridad Social. Esto se da con un aumento progresivo en el Producto Interior Bruto en la economía española alcanzando en 2017 el nivel de PIB anterior a la crisis. Esta recuperación se reflejó en una mejora del empleo.

En cuanto a la Seguridad Social, la mejora de la economía y consigo la mejora del empleo, supuso un incremento en el número de afiliados a la Seguridad Social, con un aumento en los recursos del Fondo de Reserva alcanzando 5.043 millones de euros en 2018¹⁸.

Durante este periodo se llevaron a cabo diferentes reformas del sistema de pensiones para garantizar la sostenibilidad de este. Una de las más destacadas fue la introducción del factor de sostenibilidad y el índice de revalorización de las pensiones en 2013. Estas

¹⁷ Moral-Arce, I., & Ferradans, H. (2018). *Evaluación de impacto de la reforma del sistema de pensiones de 2011 en los nuevos pensionistas: Periodo 2013-2015*. (AIReF). https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/09/2018-07-20-170606_documento-trabajo-reforma-pensiones-2017_APE-ver4-2.pdf

¹⁸ Tesorería General de la Seguridad Social. (2018). *Informe estadístico 2018*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/6630fa27-bdcf-4997-abcd-903c5eae8856/Informe+estadistico+2018_TGSS.pdf?MOD=AJPERES



medidas generaron debate ya que vinculaba las pensiones a la esperanza de vida y a la situación financiera del sistema, por lo que fueron objeto de revisión años después¹⁹.

A pesar de la superación de la crisis financiera de 2008, la situación en el sistema de la Seguridad Social seguía siendo la misma, con desafíos para hacer frente al envejecimiento de la población y la necesidad de garantizar pensiones adecuadas y sostenibles para las futuras generaciones. En esta etapa vamos a abordar las reformas clave para las pensiones.

2.6.1. Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral y de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo

En 2013, tras la recesión global de 2008 y la difícil situación que seguía viviendo España en 2012, el país se encontraba con un alto desempleo, en especial de las personas jóvenes y una creciente presión demográfica debido al envejecimiento de la población, lo que ponía en riesgo la viabilidad del sistema financiero de la Seguridad Social.

Es por ello por lo que, durante el gobierno del Partido Popular, se aprobara el Real Decreto-ley 5/2013 cuyo objetivo era fomentar la prolongación de la vida laboral al retrasar la edad de jubilación y reducir la presión de las pensiones, garantizar la sostenibilidad financiera, desincentivar la jubilación anticipada y promover el envejecimiento activo (permitiendo compatibilizar la pensión con el trabajo).

En primer lugar, para reforzar la sostenibilidad del sistema y aprovechar los conocimientos y experiencia de los trabajadores que han accedido a la jubilación al alcanzar la edad legal, se permite que los que tengan largos períodos de cotización, es decir, que llevan mucho tiempo trabajando, puedan compatibilizar el empleo a tiempo completo o parcial con el cobro del 50% de la pensión. Es lo que se denomina el envejecimiento activo. Este nuevo tipo de compatibilidad de la pensión se aplica a todos los regímenes del sistema. Se exige que:

- Se haya accedido a la pensión una vez cumplida la edad legal de jubilación. No se incluye en este supuesto las jubilaciones anticipadas.
- El porcentaje aplicable a la base reguladora tiene que ser del 100% para poder acogerse a este envejecimiento activo.

¹⁹ *Hitos de la Seguridad Social en los últimos 40 años* - Revista Seguridad Social. https://revista.seg-social.es/-/hitos-de-la-seguridad-social-en-los-%C3%BAltimos-40-a%C3%B1os?utm_source=chatgpt.com



En estos casos, la cuantía de la pensión de jubilación será del 50% mientras que se compatibilice con el trabajo, cualquiera que sea la jornada laboral o actividad que realice el pensionista.

Para la jubilación anticipada, cuando sea por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, es decir, que no sea voluntario, se modifica la edad en las que ha de tenerse cumplida en el momento de solicitud que ha de ser como máximo 4 años antes de la edad legal de jubilación (dependiendo de si te jubilas a los 65 lo podrás solicitar a los 61, pero si tu edad legal es de 67 lo harás como máximo a los 63 o edad legal correspondiente en el momento de la solicitud). Establecen las causas por las que se especifica el cese en el trabajo y se modifican los coeficientes reductores en función del periodo de cotización acreditado.

Para la modalidad de jubilación anticipada por voluntad del interesado, se modifica la edad que ha de ser inferior en 2 años como máximo a la legal exigida. El periodo mínimo de cotización pasa de ser de 33 años a 35, y se modifican los coeficientes reductores aplicables.

En cuanto a la jubilación parcial, cuando no sea necesario la celebración de un contrato de relevo es necesario que la reducción de jornada sea un mínimo de 25% y un máximo del 50%. Para los supuestos en los que se dé un contrato de relevo, la reducción será la misma que el caso anterior o del 75% para los supuestos en los que el trabajador relevista sea contratado de manera indefinida y a jornada completa. Además, será necesario acreditar un periodo de cotización de 33 años, frente a los 30 que se exigían antes.

Con esta reforma lo que se consiguió es que se redujeran el número de jubilaciones anticipadas, ya que las nuevas condiciones eran menos atractivas por esta modalidad. También se dio una reducción del uso de la jubilación parcial, en especial en sectores industriales donde era frecuente esta modalidad. Esto afectó también a la contratación de jóvenes ya que supone que las empresas encuentran menos incentivos para contratar a jóvenes mediante los contratos de relevo. El envejecimiento activo tampoco resultó muy atractivo para los trabajadores que quisieran jubilarse ya que suponía una reducción de la pensión de jubilación en un 50%. Quien se ha acogido a este envejecimiento activo han sido especialmente profesionales autónomos. Por otro lado, aunque se dé un retraso en la edad de jubilación, a la larga ha supuesto un impacto limitado para resolver el déficit estructural de la Seguridad Social.



2.6.2. 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

El Real Decreto-ley 5/2013 no fue la única normativa publicada en este año. También se publicó 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. Lo que pretendía la norma era garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema mediante:

- 1) Incorporación del factor de sostenibilidad
- 2) Reformulación del índice de revalorización de las pensiones

Cuando se habla del factor de sostenibilidad se hace referencia al instrumento cuyo fin es vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes (Garrigues, 2013, pág. 1).

Lo que hace es ajustar la cuantía de las pensiones de jubilación en función de la evolución de la esperanza de vida. Estaba previsto que entrase en vigor en 2027, pero su aplicación se adelantó a 2019 para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Se trata de que la cantidad total de dinero que vaya a percibir un pensionista en un futuro sea similar a la que percibió alguien que se retiró antes. Dado que se espera que las personas vivan más años, se ajusta la pensión teniendo en cuenta la esperanza de vida estimada en cada periodo.

Las características y normas aplicables al factor de sostenibilidad son:

- Se aplicará a partir del 1 de enero de 2019 para determinar el importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación.
- Para su cálculo se tendrá en cuenta:
 - o Las tablas de mortalidad de la población pensionista del sistema
 - o La edad de 67 años como referencia
- Se obtiene mediante una fórmula que tiene en cuenta el valor interanual de la esperanza de vida. Esta variación se revisará cada 5 años.

Este factor se aplicará con transparencia, publicándose el seguimiento de la esperanza de vida. Se informará a los pensionistas sobre el efecto de este factor en el cálculo de su pensión.



Por lo que, si la esperanza de vida aumenta, la pensión mensual será menor para compensar que cobrará la pensión durante más años. Lo que intenta hacer el sistema con esta medida es que haya un equilibrio entre los pensionistas actuales y los futuros, evitando que el gasto de pensiones crezca sin control.

La reforma de esta ley no afecta solo a los futuros pensionistas, sino también a los actuales. Se trata de la revalorización de las pensiones que ahora ya no se vinculan al IPC (debido a los actuales problemas demográficos y económicos). A partir del 1 de enero de 2014, las revalorizaciones se darán según la evolución de los ingresos y los gastos del Sistema. Serán incrementadas al comienzo de cada año en función de lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A partir de la entrada en vigor de la ley, la subida de las pensiones cada año no podrá ser inferior al 0,25% ni superior a la variación del IPC en el periodo anual anterior más el 0,5%.

Estas medidas dadas por esta ley tuvieron efectos económicos negativos. Este mecanismo se aplicó desde 2014 hasta el 2017 y resultó que las revalorizaciones se hicieron con el mínimo porcentaje aplicable, es decir, las pensiones subieron un 0,25%. Durante este periodo, la inflación medida por el IPC acumuló un incremento aproximado de 1,68%²⁰ frente al 1% que subieron las pensiones, lo que hizo que se dieran una pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas.

En términos de gasto público, sí se puede decir que la aplicación del Índice de Revalorización de Pensiones permitió contener el crecimiento del gasto de las pensiones durante su vigencia, pero supuso la reducción del poder adquisitivo, lo que llevó a un debate sobre la sostenibilidad y suficiencia del sistema.

2.6.3. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

La crisis de 2008 seguía presente, con una necesidad de recuperación económica, así como abordar desafíos sociales y laborales en España. A finales de 2010 el país experimentaba un crecimiento del PIB, pero seguía existiendo una precariedad laboral, insuficiencia en los ingresos de la Seguridad Social y pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas.

²⁰ INE - Instituto Nacional de Estadística. Sección prensa / Índice de Precios de Consumo (IPC). INE - Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/ipc_tabla.htm



En el mercado existía una alta temporalidad con salarios estancados. El fondo de reserva de la Seguridad Social se había agotado prácticamente y esto forzaba al Estado a buscar nuevas fuentes de financiación. Además, surgieron diferentes movilizaciones en España exigiendo que la revalorización de las pensiones fuera en función al IPC y no a la sostenibilidad del sistema, lo que llevó al gobierno a reformar el sistema.

Esta medida prevé la revalorización de las pensiones y otras prestaciones sociales públicas. Se decidió desvincular la revalorización de las pensiones del IRP (Índice de Revalorización de Pensiones) y ajustarlas según el IPC, aplicando un incremento del 1,6%. Se siguió con esta tendencia en 2019 con una subida del 1,7%. Lo que pretendía el legislador con esto es buscar la compensación la pérdida de poder adquisitivo sufrida en los años anteriores en los que no se revalorizaba conforme al IPC²¹. Para las pensiones no contributivas y las pensiones mínimas del sistema se incrementan en un 3%.

En cuanto a la cotización a la Seguridad Social, se da un incremento tanto de las bases mínimas como máximas de cotización. Las bases máximas se incrementan en un 7% y las mínimas se ajustan al Salario Mínimo Interprofesional incrementado en 1/6, es decir, la base mínima se ajusta al SMI en 12 pagas más las pagas extraordinarias. Además, se establece la obligatoriedad de cotización para los becarios, ya sean becas remuneradas o no.

Además, este Real Decreto-ley sigue con las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2011. Mejoró las pensiones de viudedad de personas mayores de 65 años y menores ingresos, pasando del 52% al 60%. Inicialmente la ley 27/2011 estableció que el porcentaje se aumentaría gradualmente en un periodo de 8 años, consiguiendo el 60% en 2020. Lo que hizo esta reforma es que se estableciera un nuevo calendario de aplicación, desde el 1 de agosto de 2018 se estableció un porcentaje de 56%, siendo el 1 de enero de 2019 un 60%. Los requisitos que se exigían para recibir este 60% es que tenía que tener 65 años o más, no podría recibir otra pensión pública, no debía de estar trabajando y no tener ingresos inferiores al umbral fijado (estos ingresos deberían de ser ajenos a la pensión, como obtener ingresos por rentas).

Esta reforma ha abordado las demandas sociales urgentes que eran necesarias para lidiar con los problemas que surgían en el país en materia de Seguridad Social, haciendo que se estableciera una mayor equidad y sostenibilidad del sistema.

²¹ La Seguridad Social en los inicios de 2019 - Normacef. <https://www.normacef.es/noticia.aspx?id=20379&ibd=4>



Por el contrario, hizo que se estableciera un mayor esfuerzo financiero para el Estado, lo que llevó a la necesidad de seguir buscando mecanismos que aseguren la viabilidad del sistema de pensiones a largo plazo.



3. Conclusiones

Como hemos visto en este trabajo de investigación, a lo largo de la historia, la Seguridad Social no ha sido solo un complejo sistema de normas y mecanismos administrativos, sino que ha sido un pacto social en nuestro país que ha garantizado en muchas ocasiones estabilidad y garantías salariales para quien lo necesitaba. Desde asistencia sanitaria hasta prestaciones no contributivas en caso de que no cumpliese los requisitos para las contributivas. Ha supuesto la protección y el aseguramiento de la dignidad de todos los que han dedicado su vida al trabajo.

La Seguridad Social no es como erróneamente se dice “la asistencia sanitaria”, sino que, como hemos visto, es mucho más complejo que eso. Es un entramado de organismos que se unen para gestionar el sistema, desde prestaciones hasta la recaudación de los ingresos del sistema, los servicios sociales de mayores, servicios especiales para los trabajadores del mar, entre otros muchos más.

Las pensiones es uno de los pilares fundamentales del sistema de la Seguridad Social ya que tiene mucha importancia al suponer, en muchos casos, el único ingreso por gran parte de la población en España. Lo componen todas las prestaciones del sistema que son vitalicias, como son la incapacidad permanente, la viudedad, la orfandad y, la que más importancia tiene, la jubilación. Ésta es la más importante ya que ocupa un lugar central en el sistema, siendo un compromiso social de cuidar a las personas en la vejez y se reconoce un esfuerzo por lo aportado y una garantía económica para la edad adulta.

Sin embargo, este compromiso se ha mantenido, pero seguido de una serie de reformas que pretendían asegurar la sostenibilidad del sistema y el mantenimiento del poder adquisitivo por parte de los pensionistas. Desde la creación del sistema con la Ley de Bases hasta las últimas reformas, se ha intentado solventar los problemas a los que se enfrenta la Seguridad Social como son el constante envejecimiento de la población, la insuficiencia económica con constantes crisis o la evolución del mercado laboral.

Para un mejor entendimiento, se han realizado diferentes tablas que suponen un resumen de las leyes, pero viendo cómo las diferentes reformas han afectado a las distintas temáticas y prestaciones.

Por un lado, se insertan las tablas resúmenes de los cambios en la estructura del sistema:



Tabla 8: Reformas sobre la afiliación y cotización.

	Ley 193/1963	Ley 40/2007	Real Decreto-Ley 28/2018
Afiliación y cotización general de los trabajadores	Se establece la afiliación y cotización obligatorias para formar parte del sistema de la Seguridad Social.	Exclusión de las pagas extras para el cálculo de la pensión.	Incremento de las bases máximas y mínimas de cotización.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

Como podemos comprobar, la afiliación y cotización ha sido un tema por lo que se ha establecido una mayor regulación del sistema, intentando reforzarlo a lo largo del tiempo. La tendencia ha sido pasar de la creación de la afiliación y cotización y su obligatoriedad al entrar en el sistema, pero se ha dado una serie de reformas para establecer ajustes más técnicos que fortalecen la financiación del sistema.

Tabla 9: Reformas sobre los Organismos y su Estructura.

	Ley 193/1963	Real Decreto-Ley 36/1978	Ley 26/1985	Ley 26/1990	Ley 28/2003
Organismos y estructura	Creación de la caja única del sistema. Establecimiento de los principios del sistema. Tendencia a la unidad. Sistema de reparto.	Creación de los servicios comunes (TGSS, INSS, INSALUD, IMSERSO e ISM)	Integración de diferentes colectivos al Régimen General.	Creación de las pensiones no contributivas.	Creación del Fondo de Reserva (la hucha de las pensiones)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

En cuanto a los organismos y a la estructura del sistema de la Seguridad Social, podemos apreciar el establecimiento de la unidad del sistema al establecer unos servicios comunes a todos, una caja única del sistema, integración de ciertos colectivos



al Régimen General de la Seguridad Social y la tendencia a la integración de todos los regímenes especiales al Régimen General o al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. La tendencia de estas reformas es pasar de una constitución básica del sistema estableciendo sus principios a la expansión de coberturas de las prestaciones, creación de mecanismos de sostenibilidad a largo plazo y una consolidación institucional.

Tabla 10: Reformas sobre la Financiación y Gestión.

	Ley 26/1985	Ley 26/1990	Ley 24/1997	Ley 35/2002	Real Decreto-Ley 28/2018
Financiación y gestión	Revalorización en función al IPC.	Financiación por el Estado. Gestión por las CCAA.	Separación de la financiación de PC y PNC. Revisión revalorización.	Complementos a mínimos gestionado por el Estado a partir de 2014.	Ajuste de las pensiones en función del IPC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

La financiación y gestión ha sido clave para el sistema al dar estas reformas una diversificación de las fuentes de financiación para solventar los problemas en caso de crisis y así garantizar la suficiencia y sostenibilidad del sistema.

Por otro lado, se insertan las tablas resúmenes de las prestaciones del sistema para comprender las diferentes reformas llevadas en cada ley y cómo afectan a cada prestación:



Tabla 11 Reformas sobre la Jubilación.

	L 26/1985	L 24/1997	L 35/2002	L 40/2007	L 27/2011	R D-L 5/2013	L 23/2013
Jubilación	Aumento de carencia de 10 a 15 años. Aumento del cálculo de la pensión de jubilación de 2 a 8 años. Acceso desde no alta a la pensión.	Carencia específica de 2 años en los últimos 15. Lagunas de cotización. 100% de la pensión con 35 años cotizados. Funcionarios con 60 años. Incentivo por alargarlo.	Creación jubilación flexible. Jubilación anticipada con requisitos (61 años, 6 meses sepe, 30 años cotizados y cese involuntario). Bonificación 2% más por cada año de retraso a la jubilación. Regulación de jubilación parcial.	Mejora de coeficientes reductores (7,5% y 6% con 40 años cotizados). Aumento al 3% por retraso de jubilación. Jubilación parcial (61 años, 6 años de antigüedad y 30 cotizados) Anticipo jubilación como mínimo a los 52 años por peligrosidad.	Aumento de la jubilación (67 años o 65 si 38 cotizados). Se implementa progresivo en años. Cálculo pensión últimos 25 años. Más complejidad de cálculo. Diferencia jubilación anticipada voluntaria e involuntaria. Cotizado hasta 3 años por cuidado hijos.	Creación envejecimiento activo. JA involuntaria: máximo 4 años antes. JA voluntaria: máxima 2 años antes Jubilación parcial: 33 años de cotización y reducción jornada 25% a un 50%.	Introducción factor de sostenibilidad. Revalorización de las pensiones según gastos e ingresos del sistema.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

En cuanto a la jubilación, es la temática con más importancia de todas las reformas al ser la prestación que más se toca a lo largo de las reformas, con una tendencia hacia el endurecimiento y la complejización del sistema. Se da un aumento de la edad y los requisitos de jubilación, se amplía el periodo de cálculo para la pensión, se incorporan incentivos y penalizaciones para retrasar o adelantar la jubilación, se establecen nuevas formas de jubilación tanto flexible como parcial o el envejecimiento activo, intentando que se dé una mayor equidad y sostenibilidad.

Las diferentes reformas muestran una estrategia de ajuste del sistema de pensiones para hacer frente al envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, endureciendo los requisitos e incentivando el retraso de la jubilación.



Tabla 12: Reformas sobre la Incapacidad Permanente.

	Ley 26/1985	Ley 24/1997
Incapacidad permanente	Acceso desde no alta a la pensión	Se establecen los grados de incapacidad (parcial, total, absoluta y gran invalidez)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

La incapacidad permanente ha tenido un número de reformas inferior en comparación con las otras, pero sus reformas han sido importantes para establecer el sistema por pensiones de incapacidad permanente, así como las diferentes clasificaciones por cada tipo de incapacidad para trabajar. Se establece una transición desde una cobertura más global hacia un sistema más técnico, asegurando una equidad y una adecuación de las prestaciones en función del caso.

Tabla 13: Reformas sobre Muerte y Supervivencia.

	Ley 35/2002	Ley 40/2007	Real Decreto-Ley 28/2018
Muerte supervivencia (viudedad orfandad)	y y Orfandad hasta los 21 años (23 si es absoluta) Viudedad de 45% a 52%.	Viudedad: 1 año de convivencia de matrimonio; 5 años pareja de hecho. Asegura 40% pensión al cónyuge supérstite. Suma viudedad y orfandad no puede superar 100% (con excepciones)	Pensión viudedad de 60% con 65 años y sin otros ingresos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados en este TFG.

Con las prestaciones de Muerte y Supervivencia pasa lo mismo, se dan unas limitadas reformas que hacen que haya una tendencia a un mayor control y focalización del gasto, pero también aumentan la ampliación de acceso e incorporan nuevas realidades sociales como el acceso por la pareja de hecho.



En esta investigación se ha demostrado que tantas reformas no han solucionado los problemas existentes en el país. Ya no es tanto un problema por el sistema, que también, sino que supone un problema estructural en el país. Hemos visto que estas reformas han suscitado polémica debido a la insuficiente cantidad económica de las pensiones, la baja revalorización y la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas en diferentes momentos, que han cuestionado el futuro del sistema.

Aunque el sistema ha tenido diferentes dificultades cabe destacar que es un pilar fundamental en mantener una adecuada protección a los ciudadanos. Gracias a su carácter solidario y universal, ha hecho que muchos de los ciudadanos hayan podido lograr ciertos derechos y garantías económicas como las personas mayores o incapacitados para el trabajo cuando no reúnen ciertos requisitos como ciertos años de cotización u otros. También cabe destacar la importancia que tiene en la asistencia sanitaria o el desempleo (aunque sus competencias estén transferidas, pero forma parte del sistema) que juegan un papel fundamental en el sistema.

Aunque el futuro de las pensiones no está escrito, el desafío del sistema estará en garantizar un equilibrio financiero del sistema, asegurar su sostenibilidad y que los pensionistas consigan manteniendo su poder adquisitivo y poder hacer frente a los problemas económicos que van surgiendo. ¿Cómo se va a garantizar las pensiones a las generaciones futuras si la población va envejeciendo y la natalidad no crece al mismo ritmo? ¿Cómo se pretende garantizar unas pensiones dignas sin que haya problemas económicos? Estas serán algunas de las preguntas que surgirán en próximos años.

La historia nos ha demostrado que la Seguridad Social es un sistema vivo y está en constante transformación. Aunque intentemos que se quede fijo, es imposible, ya que la sociedad va cambiando, así como sus necesidades, por lo que siempre se van a necesitar cambios para asegurar su sostenibilidad. Para asegurar su sostenimiento, lo que es necesario es que los principios de unidad, universalidad y solidaridad permanezcan, lo que asegura la protección a quien más lo necesita, siendo esta una forma de grandeza al medir un país.



4. Glosario

Base de cotización: es la cantidad sobre los que se aplican los tipos de cotización para la obtención de las cuotas de la Seguridad Social, que los empresarios ingresan en la Seguridad Social y constituyen su principal recurso económico.

Cotización: es la cuota que pagan tanto los trabajadores como los empresarios al Estado como aportación al sistema de la Seguridad Social, que equivale a una parte del salario mensual del trabajador que se le retiene. Esta cuota se calcula aplicando a la base de cotización, un porcentaje que corresponda a cada contingencia.

Base reguladora: es la principal fórmula de cálculo de las prestaciones de la Seguridad Social. Está determinada en función de las bases de cotización durante los períodos que se señalan en cada prestación a la que se le aplica un porcentaje para cada prestación, obteniendo el importe final (que sería la base reguladora).

Tipo de cotización: es el porcentaje que se aplica a las bases de cotización para la obtención de las cuotas de la Seguridad Social, que se fijan anualmente en las órdenes de cotización. El tipo de cotización se distribuye entre el trabajador y el empresario, excepto por Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional que se encarga exclusivamente el empresario.

Afiliación: es un acto administrativo que se lleva a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social en el que se da la incorporación al sistema del trabajador. Supone la protección del sujeto, convirtiéndole en titular de derechos y obligaciones con el sistema. Por lo general lo solicita el empresario para los trabajadores por cuenta ajena o por el propio trabajador si es por cuenta propia. La afiliación es de carácter vitalicio y único para todo el sistema.

Altas: es el acto administrativo por el cual se notifica a la Seguridad Social que un trabajador ha iniciado una nueva actividad laboral o que cambia de empresa en la que el trabajador presta sus servicios. Con este acto administrativo, el trabajador quedará encuadrado en uno o en varios regímenes.

Bajas: supone la comunicación obligatoria a la Seguridad Social por parte del empresario de que un trabajador ha cesado en su relación con el trabajo en la empresa o cuando lo hace un trabajador por cuenta propia en su actividad profesional.

Prestación: es un derecho de contenido dinerario que son eminentemente contributivas que se integra en el patrimonio del beneficiario que se ofrece por una contingencia.



Pensión: son prestaciones económicas de carácter periódico o vitalicio o hasta que el beneficio alcance una edad determinada. Las pensiones pueden ser contributivas y no contributivas.

Entidades gestoras: son entidades públicas con personalidad jurídica que realizan la gestión y administración de las prestaciones y servicios de la Seguridad Social. Son el INSS, IMSERSO y el ISM.

Texto refundido: es una norma con rango de ley dictada por el Gobierno en el que se reúne varios textos legales sobre una materia en un solo texto. La realización de esta refundición se hará en base a la delegación que den las Cortes Generales.

Periodo de carencia: es el periodo mínimo de cotización exigido para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social. Existen excepciones en donde no se exige.



5. Bibliografía

- ***Libros, capítulos y artículos***

- Tortuero Plaza, J. L. (2009). *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo. Seguridad Social.* https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2e1faf5-00af-4b05-9f05-5e7c15ef5267/PF09_34.pdf?MOD=AJPERES
- Orrico, F. J. F. (1999). *Las pensiones no contributivas ante la Ley 24/1997. Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF,* 45-54. <https://doi.org/10.51302/rtss.1999.17913>
- Banco de España. *La reforma del sistema de pensiones en España.* https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf
- Cabrero, G. R. (2002). *La reforma del sistema público de pensiones en España.* Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1369589>
- Doménech, R. (2020, 1 julio). *España | La economía española en el siglo XXI.* BBVA Research. <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/espana-la-economia-espanola-en-el-siglo-xxi/>
- Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social: 9 de abril de 2001 - SID.* <https://sid-inico.usal.es/documentacion/acuerdo-para-la-mejora-y-el-desarrollo-del-sistema-de-proteccion-social-9-de-abril-de-2001/>
- Hechos concretos sobre la seguridad social.* (2024, 29 enero). International Labour Organization. <https://www.ilo.org/es/publications/hechos-concretos-sobre-la-seguridad-social>
- J&A Garrigues, S.L.P. (2013). *Novedades laborales: 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 (N.º 16-2013).* https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Novedades-Laboral-16-2013_0.pdf
- Prieto Gutiérrez, M. G., & Pendás García, B. (1983). *La Seguridad Social en la Constitución Española de 1931.* Revista de Política Social, (139), 51-74. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2496454.pdf&ved=2ahUKEwiu09qBsIKMAMxVu_rslHd3vCeAQFnoECA0QAQ&usg=AOvVaw1rdxU79FNfLn_OvSsTjeXf



Mercedes, C. C. (2011). *Los Pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis*. <https://docta.ucm.es/entities/publication/1889b5d7-d94a-43b6-8f9b-696c7a2b2967>

González Madrid, D. A., & Ortiz Heras, M. (2024). *Del seguro a la seguridad social: La "modernización" del concepto y sus límites durante el primer franquismo*. Historia Social, (108), 151-170. Fundación Instituto de Historia Social. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48758600>

- **Documentos técnicos e informes**

Congreso de los Diputados. (1996). *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*. Madrid, España. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/acu-96-20-09.pdf>

Seguridad Social. (2023). *Informe del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 2023*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/a3835996-fc3c-4c3a-a972-a528d6438f15/FONDO+DE+RESERVA+2023+WEB.pdf?MOD=AJPERES>

García Díaz, M. A. (CCOO). (2000). *El sistema de Seguridad Social español en el año 2000*. Comisiones obreras. <https://www.ccoo.es/92a5991e06e92e08172bc4520b914437000001.pdf>

Moral-Arce, I., & Ferradans, H. (2018). *Evaluación de impacto de la reforma del sistema de pensiones de 2011 en los nuevos pensionistas: Periodo 2013-2015*. (AIReF).

https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/09/2018-07-20-170606_documento-trabajo-reforma-pensiones-2017_APE-ver4-2.pdf

Tesorería General de la Seguridad Social. (2018). *Informe estadístico 2018*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/6630fa27-bdcf-4997-abcd-903c5eae8856/Informe+estadistico+2018_TGSS.pdf?MOD=AJPERES

Jiménez Fernández, A. (2007). *La Seguridad Social*. Observatorio Social de España. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/48e54c5e-3738-4da1-bcff-7245fa91c81d/84+-+Capítulo+4%28Castellano%29.pdf?MOD=AJPERES>



- **Otros recursos**

Aula de la Seguridad Social - Etapa de definición prestacional e institucional.

[https://www.seg-](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52)

[social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52)

Seguridad social: Historia de la seguridad social. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>

Resumen de la Reforma de la Seguridad Social en materia de pensiones y otros temas; Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

<https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/resumenes/2011-seguridad-social-pensiones.htm>

Hitos de la Seguridad Social en los últimos 40 años - Revista Seguridad Social.

<https://revista.seg-social.es/-/hitos-de-la-seguridad-social-en-los-%C3%BAltimos-40-a%C3%B1os>

Publicadas las medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo: El Real Decreto-ley 5/2013. CEF Laboral-social. <https://www.laboral-social.com/reforma-pension-jubilacion-compatibilidad-trabajo-anticipada-parcial-contrato-relevo-subsidio-desempleo-55-a%C3%B1os.html>

Pérez, J. R. (2023). Los pensionistas han perdido poder adquisitivo en ocho de los últimos 15 años. *Newtral.* <https://www.newtral.es/subida-pensiones-poder-adquisitivo/20230713/>

La Seguridad Social en los inicios de 2019 - Normacef. <https://www.normacef.es/noticia.aspx?id=20379&ibd=4>

IPC de España enero 1990. Datosmacro.com. <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/espana?dr=1990-01>

Evolución de la tasa de paro en España desde 1975. (s. f.). EpData. <https://www.epdata.es/evolucion-tasa-paro-espana/2fc3fcfd-0264-4a55-bca8-d8c79509f4ae>

Seguridad Social: Statistics. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66/EST68>



- **Fuentes (datos, leyes)**

BOE-A-1963-22667 Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667>

BOE-A-1974-1165 Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-1165>

BOE-A-1978-31229 - Constitución Española. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

BOE-A-1978-28739 Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-28739>

BOE-A-1985-16119 Ley 26/1985, de 31 de julio, medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>

BOE-A-1991-7270 Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-7270>

BOE-A-1990-30939 Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30939>

BOE-A-1991-7270 Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-7270>

BOE-A-1997-15810 Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>

BOE-A-1994-14960 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960>



BOE-A-2002-13972 Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-13972>

BOE-A-2007-20910 Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20910>

BOE-A-2011-13242 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13242>

INE - Instituto Nacional de Estadística. Sección prensa / Índice de Precios de Consumo (IPC). INE - Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/ipc_tabla.htm

INE - Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). Índice general nacional. Series desde enero de 1961(268). INE. https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=268#_tabs-grafico