

Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021.

Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional

Francisco Vila Tierno

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Málaga (España)*

fvila@uma.es | <https://orcid.org/0000-0001-5718-4160>

Miguel Gutiérrez Bengoechea

*Catedrático (acreditado) de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Málaga (España)*

mgutierrez@uma.es | <https://orcid.org/0000-0002-2769-7579>

Nuria Benítez Llamazares

*Profesora doctora de Hacienda Pública.
Universidad de Málaga (España)*

nurbenitez@uma.es | <https://orcid.org/0000-0003-0939-3536>

Extracto

Recientemente se ha aprobado la Ley 21/2021, que pretende garantizar un doble propósito en el marco de la segunda fase de reforma de nuestro sistema público de pensiones. De una parte, garantizar el poder adquisitivo de las pensiones mediante la vuelta a la revalorización anual de sus importes empleando los parámetros del índice de precios al consumo del ejercicio económico inmediatamente anterior. De otra parte, reforzar la sostenibilidad financiera del sistema mediante la aplicación de reformas paramétricas y estructurales adicionales, así como la creación de un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), de naturaleza extrapresupuestaria y vinculado directamente con el denominado «fondo de reserva» de la Seguridad Social. En el presente artículo hemos analizado las características de este nuevo MEI tanto desde el punto de vista jurídico como económico, llegando a la conclusión de que es una propuesta interesante, que ya ha dado buenos resultados previamente, y teóricamente bien encaminada a resolver los futuros retos que nuestro sistema público de pensiones nos plantea de aquí a unos años. No obstante, la realidad económica actual poco o nada tiene que ver con las precedentes. En consecuencia, lo que hace unos años fue una solución efectiva para cubrir las desviaciones provocadas en el sistema, podría no ser una solución efectiva de cara al futuro.

Palabras clave: sistema nacional de pensiones; suficiencia económica; sostenibilidad financiera; mecanismo de equidad intergeneracional; fondo de reserva de la Seguridad Social; pensiones; sostenibilidad.

Fecha de entrada: 17-01-2022 / Fecha de aceptación: 17-01-2022

Cómo citar: Vila Tierno, F.; Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N. (2022). Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 119-147.



Sufficiency and sustainability within the framework of Law 21/2021. Special attention to the intergenerational equity mechanism

Francisco Vila Tierno

Miguel Gutiérrez Bengoechea

Nuria Benítez Llamazares

Abstract

Law 21/2021 has recently been approved, which aims to guarantee a dual purpose within the framework of the second phase of the reform of our public pension system. On the one hand, to guarantee pensions sufficiency by revaluating their amounts using the consumer price index parameters of the immediately preceding financial year. On the other hand, reinforce the financial sustainability of the system through the application of additional parametric and structural reforms, as well as the creation of a new intergenerational equity mechanism (IEM), of an off-budget nature and directly linked to the Social Security reserve fund. In this article we have analyzed the characteristics of this new IEM both, from a legal and economic point of view, reaching the conclusion that it is an interesting proposal, which has already given good results previously, and theoretically well on the way to solving future challenges that our public pension system poses to us in a few years. However, the current economic reality has little or nothing to do with the previous ones. Consequently, what was an effective solution a few years ago to cover the deviations caused in the system, may not be an effective solution for the future.

Keywords: national pension system; economic sufficiency; financial sustainability; intergenerational equity mechanism; Social Security reserve fund; pensions; sustainability.

Citation: Vila Tierno, F.; Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N. (2022). Sufficiency and sustainability within the framework of Law 21/2021. Special attention to the intergenerational equity mechanism. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 119-147.



Sumario

1. A modo de introducción
 2. Contextualización en el marco de las políticas europeas en materia de pensiones
 3. Los planteamientos de España en su agenda reformista para poner en marcha medidas específicas de sostenibilidad social y financiera
 4. El equilibrio entre suficiencia/adecuación y sostenibilidad en las finalidades de la nueva regulación en materia de pensiones. De la revalorización al MEI
 5. Del MEI al fondo de reserva de la Seguridad Social. Un apunte económico
 6. Una brevísima conclusión
- Referencias bibliográficas

1. A modo de introducción

El 29 de diciembre, en un aluvión de normas con contenido social –de las que solo quedó pendiente la Ley 32/2021–, se publica en el BOE la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Una ley que se sitúa en el contexto del proceso reformista que, sobre esta materia, se lleva a cabo en nuestro país¹.

Esta plantea que debe perseguir dos objetivos fundamentales. De un lado, ha de ofrecer certidumbre a las personas pensionistas, así como al conjunto de la sociedad, sobre el compromiso inquebrantable de los poderes públicos con el sistema. Y, a la vista de la experiencia histórica más reciente, la mejor expresión del mismo es la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Y ello a través de un criterio de revalorización vinculado a la evolución de la inflación.

De otro lado, como segundo objetivo, ha de reforzarse el equilibrio del sistema como forma más efectiva de asegurar una adecuada capacidad de respuesta a las exigencias demográficas y económicas. Para ello, son necesarias medidas que fortalezcan la estructura de financiación de la Seguridad Social, mediante la asunción por el Estado de los gastos de naturaleza no contributiva (en los términos recogidos en el Acuerdo de 1 de julio de 2021); al tiempo que se incorporan también otras medidas dirigidas a contener de forma equitativa y justa el incremento de gasto asociado a la jubilación de las personas *baby boomers* a través de incentivos que favorecen la demora en el acceso a la pensión de jubilación.

Esto es, un componente que se vincula a la suficiencia, a través del principio de adecuación, y otro, a la sostenibilidad del sistema. No obstante, el planteamiento que se hace por el legislador es, justamente, a la inversa, es decir, que parte del compromiso con la sostenibilidad, pero sin que esta repercuta de manera negativa en «la extraordinaria contribución al bienestar colectivo y a la lucha contra la pobreza».

De este modo, se presentan, nuevamente, las dos ideas que pueden parecer contrapuestas, pero que se tratan de hacer coexistentes: la garantía de la suficiencia no tiene por qué implicar la imposibilidad del mantenimiento de la sostenibilidad.

Para ello, en esta fase de la reforma de las pensiones, en la que, de manera conjunta, se actúa mediante esta ley y la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales

¹ Una reflexión sobre el mismo en Tortuero Plaza (2021a).

del Estado para el año 2022 (LPGE 2022), se tratan de equilibrar medidas que apunten en uno y otro sentido, por lo que, junto a herramientas que tratan de reducir el gasto o de no imputarlo directamente dentro del sistema –eliminación de costes indirectos–, se apuntan otros que tienen por objeto asegurar unas rentas adecuadas para las personas pensionistas de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 de la Constitución española (CE).

Piénsese, al efecto, que uno de los problemas más acuciantes que tiene el sistema de reparto de la Seguridad Social española es su viabilidad o sostenibilidad en la próxima década debido a una serie de variables que actúan de forma adversa al mantenimiento del sistema de Seguridad Social.

Las diferentes opciones que han barajado los distintos Gobiernos en la última década se han centrado en actuar fundamentalmente a través del gasto de la Seguridad Social: prolongar la edad de jubilación a los 67 años a partir de 2027; sustituir el plazo de los últimos 15 años cotizados por las personas trabajadoras por los últimos 25 años, con propuestas de considerar las cotizaciones durante toda la vida laboral de la persona; y vincular el pago de las pensiones públicas a la esperanza de vida de la población española.

Esta última opción se reguló a través del factor de sostenibilidad, aunque nunca llegó a aplicarse. De hecho, actualmente ha sido derogado al igual que el índice de revalorización de las pensiones públicas. El factor de sostenibilidad, puede afirmarse, no respetaba el principio de solidaridad intergeneracional, ya que la juventud tendría una merma considerable en sus futuras pensiones públicas debido a la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de tener una extensa vida laboral que permitiera desarrollar una suficiente carrera de cotización, así como por el aumento progresivo de la esperanza de vida. Además, el factor de sostenibilidad no resultaba realista con la economía de un país, en tanto que no dependía de los ingresos y gastos públicos.

En este sentido, si se ha derogado tanto el factor de sostenibilidad como el índice de revalorización automática, las finalidades que antes cumplían estos deben ser asumidas por nuevas herramientas que las suplan en sus funciones.

A tal efecto, la Ley 21/2021 introduce una reforma del artículo 58 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS)² en lo que respecta a la revalorización de las pensiones con la «finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de garantizar

² «Artículo 58. Revalorización y garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

1. Las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley.
2. A estos efectos, las pensiones de Seguridad Social, en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del índice de precios al consumo de los 12 meses previos a diciembre del año anterior.

la suficiencia económica de los pensionistas» (preámbulo). O, dicho de otro modo, lo que se prevé es cumplir con el fin constitucionalmente protegido y avalado de que las pensiones deben ser adecuadas para garantizar, a su vez, el principio de suficiencia. Para ello, se dispone una revalorización acorde al índice de precios al consumo (IPC).

Junto a ello, un compromiso de suficiencia para las pensiones mínimas sin que se afecte la sostenibilidad del sistema³.

Esta garantía de rentas, sin embargo, y a la luz de la evolución de determinadas variables, principalmente la demográfica –jubilación progresiva y cercana de la generación de *baby boomers*–, puede suponer un incremento de gastos en el sistema y un desequilibrio, en consecuencia, de las cuentas públicas. Lo que obliga a estudiar la implantación de mecanismos que aumenten la financiación de aquel, de manera que se permita la continuidad de las pensiones públicas contributivas.

En cualquier caso, aquellas actuaciones públicas que pretendían centrarse en la vía del gasto se han mostrado insuficientes de cara a una serie de acontecimientos coyunturales, como el ya citado de la próxima jubilación de la generación de *baby boomers*, o estructurales, como la progresiva implantación de la tecnología digital. Ello ha hecho recapacitar a nuestros/as gobernantes a través del consenso en el Pacto de Toledo y actuar por la vía de los ingresos públicos.

En esta línea, se pensó, en un primer momento, en crear figuras impositivas que, con carácter finalista, financiaran el déficit público de la Seguridad Social, como el impuesto sobre determinados servicios digitales. En la exposición de motivos del proyecto de ley regulador de este impuesto, se expresaba, precisamente, el objetivo de financiar las pensiones públicas⁴. No obstante, a pesar de esta declaración de intenciones por el legislador, en

3. Si el valor medio al que se refiere el apartado anterior fuera negativo, el importe de las pensiones no variará al comienzo del año.

4. El importe de la revalorización anual de las pensiones de la Seguridad Social no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular».

³ «Disposición final quinta. Suficiencia de pensiones mínimas.

El Gobierno abordará en el marco del diálogo social una revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo adicional a la Carta Social Europea.

A la vista de esta revisión, el Gobierno impulsará, en el plazo máximo de 1 año, las modificaciones normativas necesarias para establecer reglas relativas a la evolución de las pensiones mínimas que tengan en cuenta la evolución del salario mínimo interprofesional, garantizando la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones».

⁴ Para un estudio extenso sobre la fiscalidad digital, *vid.* Hinojosa Torralvo (2020).

su regulación definitiva por la Ley 4/2020, de 15 de octubre, no se recoge expresamente la afectación a este fin público, concretamente, porque iría contra el principio de no afectación de los tributos a un fin específico, salvo justificación por circunstancias extraordinarias.

Por este motivo, y sin perder de vista esta línea de actuación, la reforma operada por la Ley 21/2021 regula el mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), que actúa, nuevamente, por la vía de los ingresos públicos a través de una subida en las cotizaciones a la Seguridad Social en un 0,6 %, del que un 0,1 % corresponde a la persona trabajadora y un 0,5 % a la empresa (disp. final cuarta).

MEI al que se quieren dedicar, esencialmente, los siguientes epígrafes.

2. Contextualización en el marco de las políticas europeas en materia de pensiones

De un tiempo a esta parte, se ha incrementado –si cabe– en Europa el debate sobre la sostenibilidad, de forma que en las últimas décadas aparece como una preocupación constante en sus reflexiones de futuro. Así, tanto en el *Libro Verde*, que se postula a favor de «unos sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros en Europa»⁵, como en el *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*⁶, se fija como uno de los retos futuros la garantía de mantenimiento y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La evolución demográfica y las nuevas formas de prestación de servicios condicionan los esquemas clásicos y, teniendo en cuenta el peso estrictamente económico de las pensiones en el ámbito europeo, se presentan a las políticas en esta materia como una de las más relevantes en el orden de prioridades de los poderes públicos comunitarios.

En esta línea, la sostenibilidad financiera sigue siendo el principal motivo de atención por parte de aquellos poderes públicos, pero bien es cierto que se van apreciando elementos de mayor peso social y no estrictamente económicos. Elementos que, por otra parte, no resultan novedosos⁷, pero que habían quedado eclipsados por la vertiente macroeconómica.

⁵ Comisión Europea, *Libro Verde. En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, SEC (2010) 830, COM (2010) 365 final, de 7 de julio de 2010.

⁶ Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final, de 16 de febrero de 2012.

⁷ Así, por ejemplo:

Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente [...] (Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, Estrasburgo, 9 de diciembre de 1989).

Y así aparece como fundamental el Pilar europeo de derechos sociales (2017)⁸, cuyo capítulo III se centra en la «Protección e inclusión social» e incluye, dentro de la relación de principios básicos y derechos clave, el derecho a una protección social adecuada para personas trabajadoras por cuenta ajena y propia (12), el derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida (14) o el derecho de trabajadoras y trabajadores, por cuenta ajena o propia, a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada, así como que toda persona en la vejez tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna (15). Derechos que representan un compromiso político común de Unión Europea y Estados. Pero, como recuerda:

Cumplir los objetivos del Pilar europeo de derechos sociales constituye un compromiso y una responsabilidad políticos compartidos. El Pilar europeo de los derechos sociales debe aplicarse tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, en sus competencias respectivas, teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre los entornos socioeconómicos y la diversidad de los sistemas nacionales, en particular el papel de los interlocutores sociales, y de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Esto es, que plantea la necesidad de que los propios Estados asuman su actuación en esta materia.

En esta línea, la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (2019/C 387/01), apuesta por un concepto de protección social basado en un criterio de suficiencia prestacional. Se recomienda expresamente a los Estados miembros que ofrezcan el acceso a una protección social «adecuada» a todas las personas trabajadoras, entendiendo por adecuada –de manera reiterada– «un nivel adecuado de protección que mantenga un nivel de vida digno y ofrezca un grado adecuado de sustitución de los ingresos, evitando en todos los casos que esos miembros caigan en la pobreza» (de acuerdo con las circunstancias nacionales).

No obstante, la propia recomendación reconoce que el problema de la financiación no se ha resuelto, y debe seguir manteniéndose la búsqueda de soluciones, ya que la mecánica de las cotizaciones y la vía impositiva se ven afectadas, de manera constante y progresiva, por un descenso del porcentaje de población activa.

La idea, por tanto, es firme y así se reproduce en el Informe conjunto sobre pensiones 2019⁹ que incluye, junto a aquella necesidad de hacer sostenibles los sistemas, la garantía

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf.

⁹ Comisión de Política Económica y Comisión de Protección Social, *Joint paper on pensions 2019* (enero 2020).

de unos ingresos suficientes para las personas mayores¹⁰. Esto es, se acoge esa idea que venimos defendiendo de manera reiterada de asegurar el equilibrio entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social¹¹. Conforme a ello, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹² –a solicitud de los Estados miembros en el marco de la Agenda estratégica para 2019-2024, acordada en el Consejo Europeo de junio de 2019– se marca unos objetivos concretos, que vincula, de un lado, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y, de otro, al apoyo financiero del marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU, programa que, teniendo presente que la mayor parte de las herramientas para conseguir tales objetivos están en manos de los Estados, establece la obligación de planificar por ellos una guía de actuaciones, un esquema de reformas, que les permita alcanzar dichos objetivos. Obligación que vincula a la obtención de financiación por estos.

Finalmente, el Compromiso social de Oporto –7 de mayo de 2021, en el marco de la cumbre social desarrollada en esa fecha– apuesta, de nuevo, por la necesidad de «tomar medidas para reforzar los sistemas nacionales de protección social a fin de garantizar una vida digna para todos y al mismo tiempo preservar su sostenibilidad». Este equilibrio es el que marca o debe marcar, por tanto, la actuación de los Estados miembros, equilibrio que se pone de manifiesto, también, en el marco del Semestre Europeo, ya que este integró tanto el Pilar europeo como los ODS. Al respecto ya se venía proclamando que: «Los principales objetivos de las políticas de pensiones y jubilación son los siguientes: i) proporcionar unos ingresos adecuados en la vejez, que al mismo tiempo garanticen ii) la sostenibilidad financiera y iii) la maximización del empleo [...]»¹³.

3. Los planteamientos de España en su agenda reformista para poner en marcha medidas específicas de sostenibilidad social y financiera

En el contexto del Semestre Europeo, que ahora cambia su dinámica y se hace coincidir con el plan Next Generation, se han venido realizando recomendaciones a título general y específico. Cada vez han sido menores las referencias concretas a pensiones, pero a

¹⁰ Una interesante reflexión al efecto puede verse en Chabannes (2021).

¹¹ *V. gr.*, Vila Tierno (2022) o también Tortuero Plaza y Vila Tierno (2021). Y con carácter previo, *v. gr.*, Vila Tierno (2017).

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (COM/2021/102 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298>). *Vid.*, *v. gr.*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_es.pdf.

nuestro país se le instó en 2020 a establecer algún mecanismo que compensara la suspensión en la aplicación del factor de sostenibilidad como medida para equilibrar el sistema.

A tal efecto, cuando se relacionan los mecanismos de «Contribución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁴ al cumplimiento de las recomendaciones específicas (CSR) de la zona euro para 2021» (mecanismo de recuperación y resiliencia –MRR–), se parte de un compromiso principal: la «garantía de la sostenibilidad del sistema público de pensiones». Pero con un matiz esencial, se pretende asegurar la «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo»¹⁵. De este modo, se afirma que:

¹⁴ https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.

¹⁵ «Componente 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

Retos y objetivos

La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional. Apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social e incluyen: i) la separación de fuentes de financiación; ii) la puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo; iii) la continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas; iv) la adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación; v) la integración y convergencia de los distintos regímenes de pensiones, como los de los autónomos; y vi) la revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando su desarrollo en el ámbito de las empresas.

La experiencia internacional muestra cómo las reformas duraderas y efectivas en el ámbito de las pensiones han de surgir del más amplio consenso.

Por ello, el Pacto de Toledo ha sido convocado para alcanzar grandes acuerdos a través de todo el arco parlamentario, con el objetivo de reforzar el sistema y adaptarlo a los cambios demográficos y sociales, dando certidumbre a pensionistas y trabajadores de cara a tomar decisiones de gasto e inversión de medio plazo. De ahí la importancia del acuerdo alcanzado en su seno, y ratificado por el pleno del Congreso el pasado 19 de noviembre de 2020 sin ningún voto en contra, en el que se recoge una veintena de recomendaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema.

La consecución de este objetivo general, el de preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, se articula a través de otros objetivos más concretos que han de marcar las principales líneas de actuación. El primero de estos objetivos es la eliminación del déficit del sistema. El segundo gran objetivo pasa por profundizar los ajustes paramétricos que han permitido incrementar la edad efectiva de jubilación de manera constante, hasta situarla por encima de la media europea, e impulsar a través de nuevos incentivos positivos la prolongación voluntaria del acceso a la jubilación y, como tercer objetivo, desplegar sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional.

Con el fin de lograr el máximo apoyo social y poner en marcha el proceso de reforma lo antes posible, algunos de los elementos de la reforma ya han sido incorporados en los presupuestos generales del Estado para 2021 con el fin de ir elevando los diferentes componentes al diálogo social en el curso del año.

Inversión total estimada 0 millones €».

No obstante, no hay vinculación a ninguno de los seis pilares del Reglamento del MRR.

A medio plazo, existe el compromiso firme de recuperar la senda de sostenibilidad de las finanzas públicas, especialmente a través del refuerzo del sistema fiscal, de la mejora de la eficiencia del gasto público y de la adopción de reformas en el sistema de pensiones, en el marco del Pacto de Toledo [...] (p. 82).

De ello se deduce que, cuando se plantea la reforma de las pensiones «en el Pacto de Toledo», se hace en términos de sostenibilidad, no de suficiencia, y, en este sentido, se apuntan varias propuestas de actuación –entre las que no se encuentra, por cierto, el que después se configura como MEI–:

Para reequilibrar el sistema, se incorporarán ajustes e incentivos para aproximar la edad efectiva de jubilación a la legal, se modificará el sistema de cotización de trabajadores autónomos, se promoverá el desarrollo de sistemas complementarios de pensiones y se culminará la separación de las fuentes de financiación, entre otras medidas (p. 87).

Este planteamiento es consecuencia directa de la relación de nuestro proceso de reformas al referido programa Next Generation, que va a condicionar la percepción de fondos al cumplimiento de nuestros compromisos conforme a las recomendaciones recibidas. Y ello pasa por que las reformas aseguren el buen funcionamiento y la correcta ordenación de las cuentas públicas, entre otras, con las propias de la Seguridad Social. En este sentido:

[...] nuestro país, al igual que el resto de los europeos [...] está enfrentándose a los efectos económicos derivados de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, lo cierto es que el espacio europeo ha puesto en marcha una política de fondos para financiar la recuperación y la resiliencia de la Unión Europea. Estrategia que va unida a una mutación en la política de la deuda pública de los Estados y que ofrece y exige la posibilidad y la necesidad de que nuestros sistemas productivos se transformen para enfrentarse a los nuevos retos. Por tanto, estamos en un momento histórico casi único que nos permitirá o, mejor dicho, que nos ofrece los medios para realizar las reformas [...]. El espacio descrito que tiene tiempos escalonados y vinculados a la programación y ejecución de programas de reforma explica [...] la estructuración de una reforma escalonada de nuestro sistema de Seguridad Social [...]. Y, en este contexto, se integran los cambios que afectarán a las pensiones y a los elementos que determinan su sostenibilidad y suficiencia (Tortuero Plaza, 2021a).

Estas reformas, en cualquier caso, como se ha insistido, para que sean duraderas, se deben realizar con el máximo consenso y en la medida de lo posible con todos los apoyos alcanzables¹⁶. Para ello, se insertan en dos marcos en nuestro país: en el seno del Pacto de Toledo y en el ámbito del diálogo social.

¹⁶ Vid., en general, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu.

Y por esta senda se ha ido. El Acuerdo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de 27 de octubre (aprobado por el Pleno del Congreso en sesión de 19 de noviembre de 2020) incluye una serie de recomendaciones vinculadas a los objetivos citados, en especial:

- Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.
- Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.
- Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.
- Recomendación 3. Fondo de reserva.
- Recomendación 15. Solidaridad y garantía de suficiencia.

En este contexto, el 18 de junio de 2021, las recomendaciones del Consejo para España¹⁷ son muy explícitas cuando sugieren que:

Quando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo [...]. Preste especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora [...]. Conceda preferencia a las reformas presupuestarias estructurales que ayuden a financiar las prioridades de las políticas públicas y contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, *reforzando también, en su caso, la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos* [la cursiva es nuestra]¹⁸.

Al hilo de todo ello, el 22 de julio de 2021, se aprueba por el Pleno del Congreso de los Diputados el Dictamen sobre la reconstrucción económica y social¹⁹, que, expresamente, se

¹⁷ Recomendación del Consejo de 18 de junio de 2021 por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de España (2021/C 304/09). DOUE L, 29 de julio de 2021.

¹⁸ En los mismos términos y con carácter previo, la Comisión Europea el 2 de junio: Recommendation for a Council recommendation delivering a Council opinion on the 2021 Stability Programme of Spain [SWD(2021) 501 final] (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-509-1_en_act_part1_v3.pdf).

¹⁹ https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Dictamen.pdf. Una comisión que dividida en cuatro grupos de trabajo disjuntos (entre los que se encuentran los de reactivación económica y el de políticas sociales) ha formulado sus propuestas sobre la base de las intervenciones de expertos/as. En el apartado sobre políticas sociales y sistema de cuidados, concretamente en el bloque a) –igualdad, derechos sociales, inclusión y vivienda–, se dedica una previsión específica a las pensiones.

pronuncia sobre el interés en: «Recuperar la centralidad del Pacto de Toledo y buscar la generación de consensos para garantizar la suficiencia y la sostenibilidad del sistema de pensiones, para asumir los retos de un futuro inmediato y asegurar prestaciones suficientes [...]».

Y así, siguiendo estos parámetros, nos situamos ante un proceso de reformas que se lleva a cabo, no obstante, por fases²⁰, y, precisamente, la segunda de ellas –la primera se concreta con medidas como el ingreso mínimo vital y el complemento por brecha de género–, que coincide con la aprobación de las medidas incluidas en la Ley 21/2021 y la LPGE 2022, es la de mayor calado. Es en esta fase en la que se incluyen los principales parámetros que se

²⁰ Las reformas planteadas en el seno del MRR, concretamente en el citado componente 30, son las siguientes:

C30.R1. Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, con la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva del sistema para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo.

C30.R2-A. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, para lo que se deroga el índice de revalorización de pensiones introducido por la reforma de 2013 con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en los términos que plantea el Pacto de Toledo.

C30.R2-B. Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas.

C30.R2-C. Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación, que pretende reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales.

C30.R2-D. Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, lo que implica incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población.

C30.R3. Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales, por el que se busca implantar gradualmente un nuevo sistema de cotización en el régimen especial de trabajadores autónomos (RETA) basado en los rendimientos por la actividad económica desempeñada.

C30.R4. Modificación del complemento de maternidad de pensiones mediante un nuevo diseño, como se expresó en el Real Decreto-Ley 3/2021, con el objetivo de compensar el coste que el nacimiento y el cuidado de los hijos tiene para los progenitores, fundamentalmente para las madres, de manera que se contribuya decisivamente a la reducción de la brecha de género en pensiones.

C30.R5. Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones, por la que se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos.

C30.R6. Adecuación de la base máxima de cotización del sistema: la adaptación del sistema requiere de una adecuación gradual de las bases de cotización máxima que deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no afectar a la naturaleza contributiva del sistema.

relacionan con suficiencia y sostenibilidad y en la que se encuentran varias medidas –acumulativas– que afectan tanto a la primera, como la nueva fórmula de revalorización de las pensiones, como a la segunda, la eliminación de los gastos ajenos al propio mantenimiento de las pensiones –los llamados gastos impropios– (junto a otros). Y en la que se introduce también el MEI que, *a priori*, no se contemplaba en la enumeración de las recomendaciones anteriores, si bien puede vincularse a más de una, en especial al mantenimiento del sistema público, al restablecimiento del equilibrio financiero y al fondo de reserva. Y es que con las medidas que se preveían no alcanzaría –como puede verse en el epígrafe destinado a ello de este trabajo, *vid. infra*– el tan deseado equilibrio financiero, ni tampoco vía transferencias estatales. Puede que solo mediante nuevas fórmulas o herramientas de financiación como el MEI se pueda contribuir a garantizar el futuro del sistema público de pensiones.

4. El equilibrio entre suficiencia/adecuación y sostenibilidad en las finalidades de la nueva regulación en materia de pensiones. De la revalorización al MEI

Contando necesariamente con el hecho de que la suficiencia/adecuación se configura, en esta reforma, en «el espacio constitucional que le es propio, a saber, en el marco de los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución²¹, como valores fundamentales del sistema

²¹ En este sentido ya hemos aludido, en trabajos anteriores, a los planteamientos de orden constitucional vinculados a la suficiencia. Sobre el particular, tomando como referente los propios preceptos constitucionales, habremos de recordar que los conceptos de suficiencia y adecuación se recogen en los artículos 41 y 50 de la CE:

Artículo 41. 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.

Artículo 50. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad [...].

Al amparo de estos, el Pacto de Toledo nace con la finalidad de «hacer viable financieramente el actual modelo de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación» –sinopsis del art. 41 CE elaborada por el Congreso de los Diputados (P. Peña y actualizada por S. Sieria)–.

De este modo, se reconocen como premisas básicas del sistema:

- a) la existencia de un mandato expreso a los poderes públicos;
- b) mandato que obliga al mantenimiento de la suficiencia económica y adecuación de las pensiones mediante su actualización;
- c) y que no se discute el modelo de reparto y solidaridad intergeneracional.

Así, desde un primer momento, el Pacto de Toledo asume que existe la obligación de mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Lo que se conseguirá a través de la configuración de fórmulas estables y

de pensiones [...]» (Tortuero Plaza, 2021a), el legislador introduce, como ya adelantamos, una nueva redacción del artículo 58 de la LGSS para que la revalorización de las pensiones consiga responder a la «finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de la pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas» (preámbulo Ley 21/2021).

Este precepto garantiza, en primer término, que: «Las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley» (art. 58.1 LGSS). Y, para ello, prevé que, precisamente para las pensiones contributivas, se revaloricen «al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del índice de precios al consumo de los 12 meses previos a diciembre del año anterior» (art. 58.2 LGSS). Y con un mecanismo de garantía que impide una variación en caso de evolución negativa. Por último, establece un tope absoluto de revalorización (art. 58.3 y 4 LGSS). Lo importante es que, en cualquier caso, sustituye a una fórmula de revalorización (índice de revalorización anual –IRA–) que suponía unos incrementos menores y, por tanto, menor coste al sistema. Ya la experiencia anterior nos enseña que, en tiempos de bonanza y crecimiento económico, las cotizaciones no solo cubrían este equilibrio, sino que soportaban otros gastos y ocasionaban un excedente, hasta el punto de generar un importante fondo de reserva que posteriormente se consumió con la crisis financiera de los años 2008 y siguientes. Las cuentas mostraban, de manera objetiva, que desde 2010 los ingresos por cotizaciones no cubrían los gastos a los que debía hacer frente el presupuesto de la Seguridad Social.

De este modo, y cumpliendo con la necesidad de reequilibrio del sistema, dada la separación de fuentes consolidada y con el marco de fuentes de financiación del artículo 109 de la LGSS –que no se ha modificado–, atendiendo a las recomendaciones de la Unión Europea y a nuestros compromisos respecto a la garantía de la sostenibilidad financiera, para la sustitución del factor de sostenibilidad –que se entendía que podía afectar al factor de la suficiencia–, se introduce un instrumento coyuntural a través de la disposición final cuarta, el reiterado MEI.

Desde un enfoque conceptual, la naturaleza jurídica del sustrato financiero del MEI es la de una prestación patrimonial pública.

de un mecanismo de revalorización automática basado en la evolución del IPC. Sea cual sea, por tanto, la vía que se adopte para reformar el sistema, conviene tener presente que, junto al concepto de sostenibilidad, aparecen desde un primer instante, incluso en un plano superior dado su expreso reconocimiento constitucional –que antes no alcanzaba al primero– las nociones de suficiencia y adecuación.

Es más, el artículo 50 de la CE no admite dudas: expresamente se encomienda a los poderes públicos garantizar la suficiencia económica a la ciudadanía durante la tercera edad. La lectura que ello debe implicar, necesariamente, es que, ante la contraposición de dos referencias económicas como sostenibilidad y suficiencia, no puede obtenerse la primera a costa de la segunda, porque ello resulta contrario al precepto constitucional.

Sobre este concepto, es preciso señalar que la referencia fundamental a la prestación patrimonial pública se encuentra en el artículo 31.3 de la CE, en el que, de manera restrictiva, se establece que: «Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley». Es significativo que esta figura, como instrumento de gravamen, aparece en el mismo precepto que se pronuncia sobre el deber de contribuir a la financiación de los gastos públicos –si bien, en otro apartado–. Este hecho debe interpretarse en el sentido de que el concepto de las prestaciones patrimoniales públicas es muy extenso, que engloba a diferentes prestaciones patrimoniales públicas coactivas entre las que se encontrarían las tributarias, aunque estas se rigen por unos principios jurídicos materiales a nivel constitucional que no se identifican con las demás prestaciones patrimoniales de carácter público²².

Como expresamente se deduce de su regulación constitucional, una de las características de estas prestaciones patrimoniales es la obligatoriedad en su cumplimiento (Litago Lledó, 2018, p. 167). A este respecto es ilustrativa la STC 185/1995, en la que se llega a la conclusión de que este tipo de prestación existe cuando existe una imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago (Lozano Serrano, 1998, p. 43). O, dicho de otro modo, se reconoce que, en tal caso, se estará ante una «imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla» (FJ 3.º). Ello, no obstante, siempre que la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una finalidad de interés público.

Partiendo, por tanto, de esta finalidad, hemos de reconocer que el MEI está dirigido a reforzar la sostenibilidad del sistema de reparto de la Seguridad Social y garantizar el poder adquisitivo de las pensiones públicas, a diferencia del factor de sostenibilidad que disminuía la cuantía en el pago de las pensiones públicas, sobre todo, a las personas más jóvenes. Para ello –en la línea de las recomendaciones del Pacto de Toledo (núm. 3)–, contribuye directamente a la idea de que hay que dotar de recursos económicos e incrementar el fondo de reserva de la Seguridad Social para asumir con fortaleza financiera los futuros retos que exige la reiterada sostenibilidad del sistema. Se trata, en síntesis, «de una herramienta contingente y temporal –en función de las necesidades excepcionales y acotadas en el tiempo al cambio demográfico– que actuará sobre el conjunto de parámetros del sistema, preservando el equilibrio entre generaciones y fortaleciendo su sostenibilidad» (Tortuero Plaza, 2021b); de un mecanismo de carácter «temporal (acotado a los años en los que el sistema tiene que abordar el reto demográfico), contingente (solo se activará si hay desviación de gasto en pensiones), secuencial, flexible y equilibrado, al operar sobre los diferentes parámetros del sistema» (Álvarez Cortés, 2021).

²² En la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 182/1997 aclara que los tributos son una especie de prestaciones patrimoniales públicas desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Su configuración se establece sobre dos componentes con una proyección temporal que responde a la siguiente regulación:

Primer componente. Desde 2023 y hasta 2032, esto es, durante 10 años, se fijará una cotización adicional finalista de 0,6 puntos porcentuales que irá destinada a incrementar los recursos del fondo de reserva de la Seguridad Social, con la siguiente distribución: un 0,5 corresponderá a la empresa y un 0,1 a la persona trabajadora.

El planteamiento que se hace al efecto –posteriormente se analizará si este cálculo resulta coherente– es que se prevé recaudar a través de estas prestaciones públicas coactivas 40.000 millones de euros que, con una rentabilidad del 3,5 %, podrían traducirse en un montante aproximado de unos 42.000 millones, lo que supone un 2,3 % del producto interior bruto (PIB). Y el objetivo es compensar la ausencia de recursos del fondo para afrontar posibles desviaciones en las previsiones de gasto. Ello se hace combinar con la eliminación de gastos impropios mediante «el traspaso de la cobertura financiera de los denominados gastos impropios de la Seguridad Social, de modo que la financiación de los mismos deje de descansar en las cotizaciones sociales, para encontrar su cobertura en la imposición general, a través de transferencias del Estado a la Seguridad Social» (Panizo Robles, 2021), lo que se prevé mediante las transferencias recogidas en el apartado 4 del artículo 12 de LPGE 2022.

Segundo componente. A partir del horizonte de 2032. Mediante este componente se pretende, en primer término, verificar, por plazos de 3 años, la previsión de gasto en 2050, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad (Panizo Robles, 2021) –año en el que se alcanzará el mayor número de pensionistas, para después comenzar a decrecer–. En función de los datos obtenidos, se disponen diversos escenarios de actuación. Así, desde 2033, si no se supera dicha previsión, se destinarán los recursos a reducir las cotizaciones o a elevar las pensiones. Pero si se rebasa aquel nivel, se dispondrá de los recursos del fondo para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2 % del PIB. Si la desviación del gasto supera el límite de referencia o bien el fondo está agotado, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para la elevación al Pacto de Toledo de una propuesta que de forma equilibrada se dirija bien a minorar el porcentaje del gasto en pensiones, en términos del PIB, a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotizaciones u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos o incluso ambas, si las necesidades de financiación de la Seguridad Social son importantes. Sin embargo, como en toda la reforma, existen efectos económicos y sociales de carácter anticíclico a los objetivos del mencionado MEI. Todo ello, para compensar la desviación de gasto, con un tope del 0,8 % del PIB. Se utilizarán, a tal efecto, las previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o de un documento análogo²³.

²³ Informe de proyecciones que muestran el impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población a largo plazo. General y por países (https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

El incremento de cotizaciones ha tenido una lectura negativa desde algunos sectores, de un lado, por su separación del principio de contributividad propio de nuestro sistema al establecer el «abono de cotizaciones de "solidaridad" sin percibir un aumento de la protección», pero, además, por la oportunidad de incrementar el coste del valor trabajo en un momento de crisis económica (Blázquez Agudo, 2021). Pero es que también podría plantearse que la elevación del coste laboral puede afectar colateralmente a la contratación de planes de pensiones de empleo por las empresas a favor de las personas trabajadoras, a pesar del esfuerzo público por incentivarlos fiscalmente debido a que la subida de las cotizaciones mermará el activo monetario de las empresas. Del lado de la persona trabajadora, el sueldo neto va a ser inferior, lo que de forma agregada puede repercutir en el consumo y, con ello, en el PIB y en la propia recaudación final del sistema que se puede ver afectado por una reducción del empleo, de quienes cotizan o incluso de los salarios por algún mecanismo de flexibilidad interna.

No se trata, sin embargo, de un elemento improvisado. Estaba previsto tanto en las recomendaciones del Pacto de Toledo, como en el Acuerdo social firmado por los interlocutores sociales el 1 de julio de 2021 –aunque después, en su configuración, se descolgara la patronal–, así como en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Y es que su redacción final implica un esfuerzo relativamente escaso²⁴ –a la par de las progresivas y continuas reducciones de los tipos en los años ochenta y de nuestra menor carga en cotizaciones respecto a otros países de nuestro entorno– en términos cuantitativos reales que no tiene por qué conllevar una influencia negativa en el empleo, sino al contrario, ya que, en la medida en que se esté contribuyendo al mantenimiento del sistema, se genera una certidumbre que puede generar confianza, incrementar el consumo y potenciar el movimiento y crecimiento económico. Lo que se ve reforzado por el aseguramiento de unas rentas suficientes a una parte muy significativa de la población total mediante la eliminación de un factor de sostenibilidad que, a la larga, podría significar una relevante disminución de la cuantía a percibir por las futuras generaciones de pensionistas. Siendo así, el esfuerzo actual de las personas cotizantes puede tener una repercusión directa para las mismas en el futuro.

Cierto es que no estamos ante una medida que, por sí sola, solventa los problemas de sostenibilidad. Es preciso que se reflexione, de un modo objetivo, si junto a otras medidas sí garantiza tal estabilidad. Pero antes de ello, hemos de señalar una primera conclusión a la vista de la evolución actual de la economía y las previsiones del legislador.

²⁴ Como señala Tortuero Plaza (2021b):

La cotización se sube de forma mínima, estamos hablando de un 0,5 % a cargo de la empresa y de un 0,1 % a cargo del trabajador. Esto significa que la empresa pagará 5 euros más por cada 1.000 euros de base de cotización y el trabajador lo hará en una cuantía de 1 euro, sin perjuicio de que parte de la cuota empresarial se recupera en el marginal de los respectivos impuestos de sociedades e IRPF. El incremento referido supone, según la misma fuente, un 0,2 % de incremento en el porcentaje en términos de PIB de las cotizaciones de empresa y trabajadores, pasando del 13,7 al 13,9 %.

5. Del MEI al fondo de reserva de la Seguridad Social. Un apunte económico

Como se ha comentado en los epígrafes anteriores, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, regula y justifica en su disposición final cuarta la creación del MEI, que parcialmente sustituye al ya derogado factor de sostenibilidad, cuya entrada en vigor estaba prevista en los próximos años. El principal objetivo del MEI consiste en intentar garantizar la futura solvencia financiera de nuestro sistema público de pensiones ante posibles desviaciones positivas del gasto en pensiones contributivas a partir del año 2050. Para obtener este colchón financiero adicional del sistema, se establece que «a partir de 2023, y a lo largo de un periodo de 10 años, se fijará una cotización adicional finalista que nutrirá el fondo de reserva de la Seguridad Social» (disp. final cuarta.1). Por tanto, para comprender las características económicas y el posible impacto del MEI resulta imprescindible analizar el funcionamiento del fondo de reserva de la Seguridad Social.

Tal y como se señala en el Informe anual a las Cortes Generales del fondo de reserva de la Seguridad Social²⁵, el origen de este fondo tiene lugar en la última década del siglo pasado; periodo caracterizado –a rasgos generales– por el superávit presupuestario de la Seguridad Social. El destino de estos excedentes presupuestarios era la creación de fondos de estabilización y reserva con la finalidad de poder atender las futuras posibles contingencias de gastos del sistema, sin que tales aportaciones estuvieran reguladas desde el punto de vista institucional.

Conscientes de los futuros retos a los que se iba a tener que enfrentar nuestro sistema público de pensiones, los diferentes agentes políticos y sociales y el Gobierno alcanzaron el histórico acuerdo del Pacto de Toledo²⁶ en abril de 1995, que establecía entre sus recomendaciones la constitución de reservas en los siguientes términos:

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

Posteriormente, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, regulaba expresamente, en su artículo 2, la constitución de reservas en los siguientes términos:

²⁵ https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/232b1b2a-7358-4198-9703-a896f9f328df/FONDO+DE+RESERVA+2020_WEB.pdf?MOD=AJPERES.

²⁶ https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF.

Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente fondo de reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

De este modo, seguidamente, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en su artículo 17, establecía la aplicación prioritaria del superávit presupuestario del sistema de la Seguridad Social al fondo de reserva, y, finalmente, la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del fondo de reserva de la Seguridad Social, establecía su régimen jurídico en una ley propia, actualmente derogada y sustituida por la LGSS. La LGSS regula, en la sección 4.^a del capítulo VII de su título I, las características esenciales del fondo de reserva de la Seguridad Social, que aparecen recogidas en la tabla 1.

Tabla 1. Fondo de reserva de la Seguridad Social (FRSS)

| | |
|--|--|
| Entidad gestora | Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). |
| Dotaciones del FRSS | <ol style="list-style-type: none">1. Excedentes de ingresos que financian prestaciones de carácter contributivo y los gastos necesarios para su gestión (contribuciones sociales).2. Excedente resultante una vez dotada la reserva de estabilización de contingencias comunes de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.3. Los rendimientos obtenidos por operaciones financieras realizadas con las dotaciones del FRSS se incorporan automáticamente a esta partida presupuestaria. |
| Gestión financiera del FRSS | La cartera del FRSS se materializa en títulos emitidos por personas jurídicas públicas. Los criterios de inversión se actualizan periódicamente, normalmente coincidiendo con el ejercicio presupuestario, en función de la evolución de los mercados financieros y crediticios. |
| Disposición de los activos del FRSS | Se destina con carácter exclusivo a financiar pensiones contributivas y los gastos necesarios para su gestión con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none">1. Situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social.2. Límite anual: 3 % del importe global del FRSS.3. Requiere de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta de los/las titulares de los Ministerios de Empleo y Seguridad Social, de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad. |
| Naturaleza del FRSS | Extrapresupuestaria. Se imputa el último día del ejercicio económico al presupuesto de la TGSS por el importe de la situación patrimonial del FRSS en dicha fecha. |

Fuente: elaboración propia a partir de la LGSS.

Según los datos ofrecidos en el Informe a las Cortes Generales sobre las actuaciones y evolución del FRSS en el ejercicio económico 2020 –último publicado disponible–, a 31 de diciembre de 2020, el valor patrimonial del FRSS ascendía a 2.138 millones de euros; cifra equivalente al 0,19 % del PIB según datos provisionales del Instituto Nacional de Estadística (INE) (según los datos del INE con base en CNE-2010, el PIB alcanzó la cifra de 1.121.698 millones de € en 2020).

Tabla 2. Criterios de inversión y gestión del FRSS en 2020

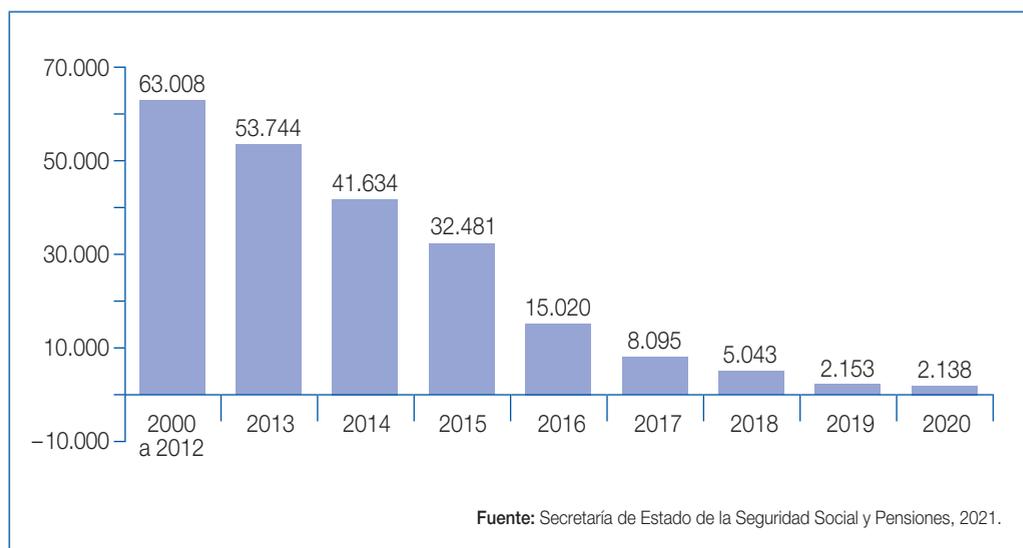
| | |
|---|--|
| Títulos valores a invertir | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deuda pública española. 2. Deuda pública extranjera de Alemania, Francia y Países Bajos. 3. Activos emitidos por el Instituto de Crédito Oficial (ICO). |
| Características de la deuda pública a adquirir | <ol style="list-style-type: none"> 1. Emitida en euros. 2. Elevada calidad crediticia. 3. Negociada en mercados regulados o sistemas organizados de negociación. |
| Criterios de inversión en deuda pública española | <ul style="list-style-type: none"> • Grado de diversificación: máximo el 16 % del saldo nominal vivo de cada referencia española. Ampliable al 35 % en referencias a corto plazo. • Grado de concentración: máximo el 12 % del saldo nominal vivo de la deuda pública española. |
| Criterios de inversión en deuda pública extranjera | Límite de compra de deuda pública extranjera: máximo el 55 % del valor nominal total del FRSS. |
| Otros criterios de inversión y gestión | <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición: se primarán compras de referencia <i>benchmark</i>. • Estructura: equilibrada, evitándose concentraciones excesivas de vencimiento de plazos. • Enajenación: criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. • Gestión de activos: según horizonte temporal determinado por la planificación de los flujos futuros de entrada y de la disposición de fondos para la cobertura de las pensiones. • Valoración contable: activos financieros disponibles para la venta. |

Fuente: elaboración propia y Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, 2021 (<https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/985671a4-07a9-47a0-bbb3-89f8e5cd8752/CRITERIOS+INVERSION+2020.pdf?MOD=AJPERES>).

Si analizamos la evolución del FRSS en función de las dotaciones, de los rendimientos obtenidos y de las disposiciones realizadas, podemos observar que el valor máximo del fondo se alcanzó a finales de 2012 con un importe de 63.008 millones de euros –un dato

equivalente al 5,93 % del PIB para dicho año– y que dicha cifra ha seguido una tendencia decreciente hasta llegar al momento actual. Como sucede con todo saldo presupuestario, estos datos se infieren de la diferencia entre los ingresos y los gastos del sistema, siendo en este caso los ingresos la suma de las dotaciones anuales aportadas al FRSS más los rendimientos netos generados en cada ejercicio económico; y los gastos el importe de las disposiciones anuales realizadas para sufragar el gasto no financiero del sistema contributivo de la Seguridad Social.

Gráfico 1. Evolución general del FRSS (millones de €)
(A precio total de adquisición)



El importe acumulado de las dotaciones aportadas al FRSS durante los ejercicios económicos 2000 a 2020, derivadas de los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, ascendió a 52.113 millones de euros. Tales aportaciones se realizaron principalmente durante el periodo 2000 a 2008. Desde el año 2011 no se han realizado aportaciones adicionales al FRSS por esta vía. Por otra parte, las dotaciones al FRSS provenientes de los excedentes de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social se han mantenido relativamente estables desde 2007 hasta 2015, siendo su importe acumulado una cifra bastante inferior (1.488 millones de €).

El principal motivo del descenso abrupto de las aportaciones al FRSS desde el ejercicio 2008 en adelante fue, como ya sabemos, el inicio de la Gran Recesión en España, entre cuyas consecuencias destacan las elevadas cifras de déficit público en general y de la Seguridad Social en particular. Todo ello, derivado de unas elevadísimas tasas de paro que redujeron considerablemente los ingresos por cotizaciones sociales a la Seguridad Social, a la vez que

incrementaron sus gastos en prestaciones por desempleo y pensiones contributivas. En esta situación en la que los ingresos de la Seguridad Social eran cada vez menores y sus gastos cada vez mayores, el colchón financiero que aportaba al sistema el FRSS se ha demostrado especialmente eficaz como mecanismo presupuestario extraordinario para sostener el sistema público de pensiones durante toda la crisis financiera de 2008-2016. De este modo, las disposiciones de los recursos del FRSS se han incrementado progresivamente desde el ejercicio 2012 hasta 2018; años en los que el límite de disposición anual del 3 % del saldo global del FRSS no fue aplicado, tomando como límite de disposición el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras.

Tabla 3. Evolución del FRSS (2000-2020)

| Datos acumulados (millones de €) | 2000 a 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Dotaciones | 53.008 | 53.205 | 53.484 | 53.587 | 53.598 | 53.600 | 53.601 | 53.601 | 53.601 |
| 1 a) Acuerdo del Consejo de Ministros* | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 | 52.113 |
| 1 b) Excedente de mutuas** | 895 | 1.092 | 1.371 | 1.474 | 1.485 | 1.487 | 1.488 | 1.488 | 1.488 |
| 2. Disposiciones*** | -7.003 | -18.651 | -33.951 | -47.201 | -67.337 | -74.437 | -77.437 | -80.337 | -80.337 |
| 3. Rendimientos netos generados | 17.003 | 19.190 | 22.101 | 26.095 | 28.759 | 28.932 | 28.879 | 28.889 | 28.874 |
| 3 a) Rendimientos generados**** | 17.922 | 20.233 | 23.377 | 27.584 | 30.510 | 30.802 | 30.793 | 30.818 | 30.811 |
| 3 b) Ajustes por amortización/ enajenación de activos | -919 | -1.043 | -1.276 | -1.489 | -1.751 | -1.870 | -1.914 | -1.929 | -1.937 |
| Total | 63.008 | 53.744 | 41.634 | 32.481 | 15.020 | 8.095 | 5.043 | 2.153 | 2.138 |

Notas:

Situación a 31 de diciembre de cada ejercicio.

* Con cargo a los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

** Derivado de la gestión por parte de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes.

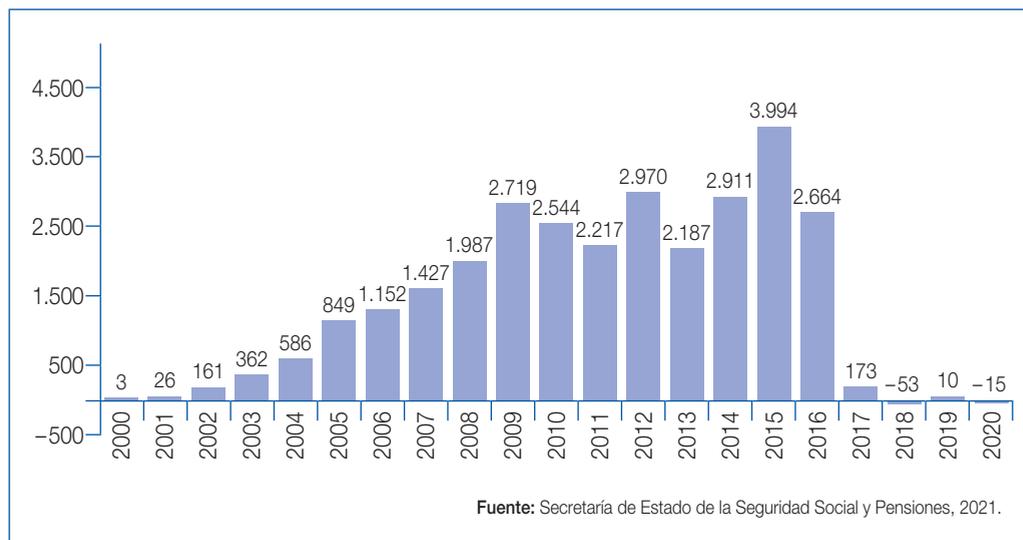
*** Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012; disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre; disposición adicional décima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre; disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 3/2017, de 27 de junio; y Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2019.

**** Intereses de la cuenta corriente, rendimientos de los activos, resultado de las operaciones de enajenación y otros ingresos.

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, 2021.

Cabe destacar que una cuestión de considerable importancia para el FRSS es la correcta gestión de las dotaciones mediante su inversión en activos financieros rentables que permitan ir incrementando el patrimonio del fondo año a año. Como se aprecia en la tabla 2, los criterios de inversión aplicados exigen unos niveles elevados de calidad crediticia, además de unos requisitos adicionales en cuanto a la composición y estructura de la cartera de valores del FRSS. Dado que las dotaciones del fondo se invierten en títulos emitidos por personas jurídicas públicas e intercambiados en los mercados oficiales de títulos valores –mercado de deuda pública fundamentalmente–, las rentabilidades ofrecidas en tales mercados junto con los niveles de riesgo a asumir y la liquidez de los activos serán las tres principales variables a tener en cuenta a la hora de invertir el FRSS. A menor plazo de vencimiento, como ocurre con las letras del Tesoro –igual o inferior al año–, la liquidez del activo es mayor, a la vez que el riesgo de la inversión es menor; y, en consecuencia, la rentabilidad obtenida es mínima. Por el contrario, en el caso de la deuda pública materializada en títulos de obligaciones, el plazo de vencimiento es mayor –aproximadamente 10 años–, disminuyendo la liquidez del título y aumentando su riesgo, ofreciendo, en consecuencia, una mayor rentabilidad.

Gráfico 2. Rendimientos netos totales del FRSS (2000-2020) (millones de €)

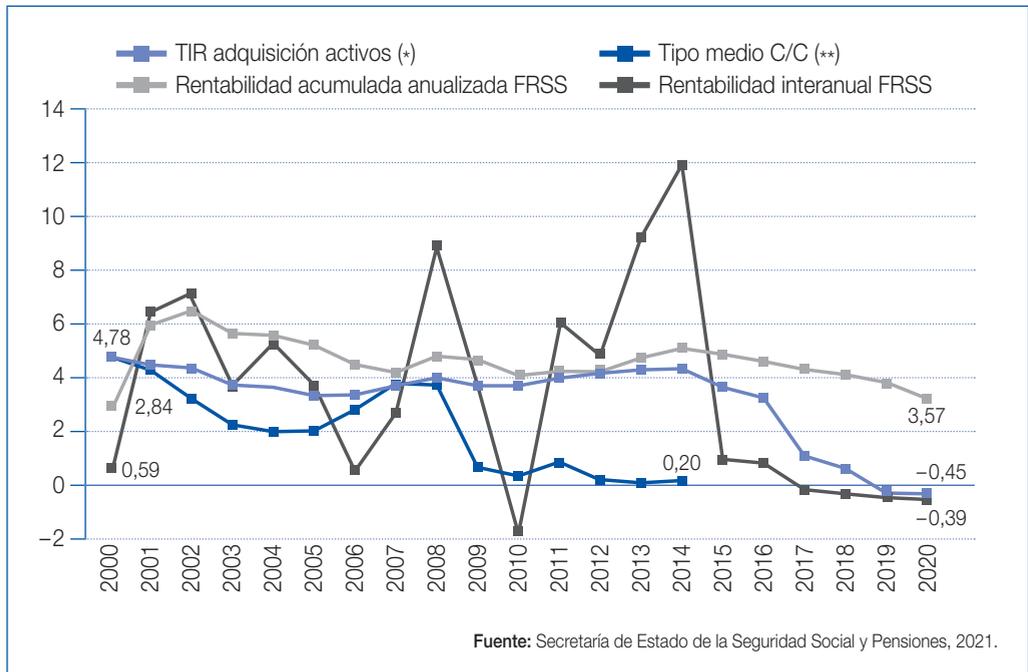


El gráfico 2 muestra los rendimientos netos totales del FRSS obtenidos durante el periodo 2000-2020. Como podemos observar, los rendimientos totales acumulados durante el periodo ascienden a 28.274 millones de euros, siendo la rentabilidad acumulada del FRSS desde su creación hasta la actualidad un 28,43 %, que supone en términos anualizados un 4,92 %. Estos porcentajes de rendimiento se encuentran definidos en términos nominales, por lo que para poder conocer la rentabilidad real obtenida del FRSS resulta necesario eliminar el componente de las subidas de precios (IPC) o inflación, tal y como se ofrece en el gráfico 4.

En dicho gráfico, la línea azul representa la variación interanual del IPC, tomando como referencia el índice armonizado de precios de consumo (IAPC). La línea negra representa las rentabilidades nominales medias globales del FRSS, y la línea de puntos gris se obtiene por diferencia entre la rentabilidad nominal del FRSS y el IAPC. Como podemos observar, la rentabilidad nominal suele ser positiva, en tanto que la rentabilidad real puede resultar negativa siempre y cuando la inflación se sitúe por encima del tipo de interés vigente en ese momento. Esta cuestión resulta de vital importancia para el estudio de la futura efectividad del FRSS y el MEI según lo establecido en la Ley 21/2021.

Nos encontramos actualmente en una fase complicada del nuevo ciclo económico iniciado con la crisis sanitaria de la COVID-19, en la que la economía mundial viene arrastrando desde hace casi 2 años una crisis económica cuyo origen es doble: una crisis de oferta a la vez que una crisis de demanda. Ambas se iniciaron a consecuencia de las estrictas medidas sanitarias que han sido necesarias para contener el virus, y cuyo impacto se está prolongando en el tiempo. La crisis de oferta ha implicado la escasez de la mayoría de bienes y servicios provocando subidas de precios que no se veían en nuestro país desde hacía más de 30 años. Este hecho viene acompañado por la actual crisis energética provocada por el aumento de los precios del gas y los cuellos de botella generados en el transporte marítimo de mercancías que venimos sufriendo desde hace 1 año.

Gráfico 3. Resumen de rentabilidades del FRSS (2000-2020)

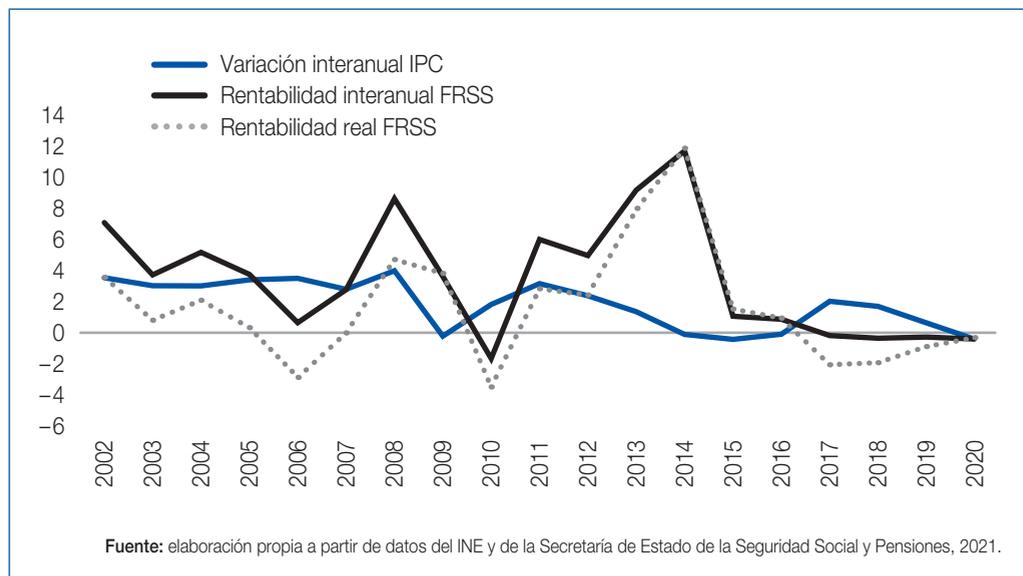


Del lado de la demanda, la contracción que se produjo durante el año 2020 y parte del 2021 ha permitido aumentar el ahorro de las familias que ahora están dispuestas a gastar más, pues la confianza de los consumidores/as ha aumentado en los últimos meses con respecto a la situación originada en marzo de 2020.

La teoría económica nos señala que los incrementos en los índices de precios suelen ir acompañados de subidas en los tipos de interés como un mecanismo amortiguador del exceso de demanda existente con respecto a la oferta, de modo que, al subir el precio del dinero, este se encarece y la demanda automáticamente se reajusta a la baja –y, por ende, la subida de precios se desacelera–. No obstante, las autoridades monetarias, y, en concreto, el Banco Central Europeo, todavía no han adoptado medidas de política monetaria para corregir el actual problema de la inflación en la zona euro, pues consideran que este efecto inflacionario que estamos viviendo tiene carácter transitorio y que puede autorregularse en un periodo corto de tiempo.

Si nos centramos en los efectos que estas macromagnitudes pueden tener sobre el FRSS y el futuro MEI, vemos que el Gobierno se va a tener que enfrentar en breve a un doble problema si la situación no se corrige adecuadamente. Un primer problema que aparecerá por la vía del gasto, pues el mecanismo de revalorización de las pensiones tiene previsto emplear como variable de capitalización el valor medio anual de la subida de precios (IAPC) del ejercicio económico inmediatamente anterior. Si la subida de precios se mantiene en esta tendencia alcista durante un periodo de tiempo prolongado, el incremento del gasto en pensiones será en consecuencia considerable.

Gráfico 4. Comparativa de variaciones interanuales rentabilidades del FRSS e IPC (2002-2020)



Y un segundo problema por la vía de los ingresos en relación con el MEI propuesto en la Ley 21/2021, pues, si los tipos de interés del mercado continúan por debajo de los niveles de inflación de la economía, la rentabilidad neta de los activos del FRSS será negativa, perdiendo, por tanto, el fondo capacidad adquisitiva con el paso del tiempo. Eso, sin contar con el hecho de que las pensiones siempre se estarían revalorizando mediante índices positivos o como mínimo nulos, frente a la revalorización del FRSS que se estaría produciendo a tasas reales negativas.

Tabla 4. Proyecciones macroeconómicas en España (2021-2024)

| Tasa de variación anual | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|------|------|------|------|
| PIB | 4,5 | 5,4 | 3,9 | 1,8 |
| Tasa de paro | 15 | 14,2 | 12,9 | 12,4 |
| IAPC | 3 | 3,7 | 1,2 | 1,5 |
| Inflación subyacente o estructural | 0,5 | 1,8 | 1,4 | 1,6 |
| Euríbor a 3 meses (en porcentaje anual) | -0,5 | -0,5 | -0,2 | 0 |
| Rendimiento de la deuda pública a 10 años (en porcentaje anual) | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,6 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España (<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T4/Fich/be2104-it-Rec1.pdf>) y del Banco Central Europeo (https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202112_eurosystemstaff-32e481d712.es.html), 2021.

6. Una brevísima conclusión

La reforma de la Ley 21/2021 se ha diseñado para generar equilibrios en el sistema. Y esos equilibrios parten de una balanza en la que uno de sus lados se corresponde con el incremento garantizado para la revalorización de las pensiones conforme al IPC, y el otro lado se corresponde con la acometida de una serie de reformas estructurales del sistema por la vía de los ingresos que va acompañada de la reformulación del MEI y de la esencia jurídica del FRSS.

Son propuestas interesantes y teóricamente bien encaminadas a resolver los futuros retos que nuestro sistema público de pensiones nos plantea de aquí a unos años. No obstante, no hemos de olvidar que la teoría jurídica se encuentra, en este ámbito, supeditada a la realidad económica, y que las circunstancias actuales –en el caso concreto del FRSS

como estabilizador automático del sistema de la Seguridad Social– poco o nada tienen que ver con las que dieron lugar al origen de este fondo. En consecuencia, lo que hace unos años fue una solución efectiva para cubrir las desviaciones provocadas en el sistema como consecuencia de la crisis financiera de 2008 podría no dar el mismo resultado en 2032, al ser las nuevas condiciones económicas de partida del FRSS completamente distintas a las de la década de los noventa del siglo pasado.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Cortés, J. C. (14 de diciembre de 2021). Algunos apuntes sobre los mecanismos previstos en la reforma de la legislación de la Seguridad Social: en especial, la revalorización de pensiones y el mecanismo de equidad intergeneracional. *Trabajo, Persona, Derecho y Mercado*. <http://grupo.us.es/iwpr/2021/12/14/algunos-apuntes-sobre-los-mecanismos-previstos-en-la-reforma-de-la-legislacion-de-la-seguridad-social-en-especial-la-revalorizacion-de-pensiones-y-el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>.
- Blázquez Agudo, E. M. (22 de noviembre de 2021). *El MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/mei-otro-mecanismo-para-tratar-de-garantizar-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-por-eva-blazquez/>.
- Chabannes, M. (2021). El discurso de la Unión Europea en materia de pensiones en el marco de la estrategia Europa 2020. En F. Vila Tierno y M. Gutiérrez Bengoechea (Dir.), *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores* (pp. 89-114). Thomson Reuters Aranzadi.
- Hinojosa Torralvo, J. J. (2020). El difícil camino de la fiscalidad sobre los beneficios de la economía digital en la OCDE. En J. J. Hinojosa Torralvo e I. Cruz Padial (Dir.), *Tributos, servicios digitales y robótica* (pp. 21-58). Thomson Reuters Aranzadi.
- Litago Lledó, R. (2018). El nuevo concepto legal de prestación patrimonial de carácter público. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, 11, 163-174.
- Lozano Serrano, C. (1998). Las prestaciones patrimoniales públicas en la financiación del gasto público. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 97, 25-52.
- Panizo Robles, J. A. (30 de diciembre de 2021). *Una nueva reforma del sistema público de pensiones del sistema de la Seguridad Social: la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*. CEF-Laboral-Social. <https://www.laboral-social.com/analisis-reforma-pensiones-seguridad-social-ley-21-2021-panizo-robles.html>.
- Tortuero Plaza, J. L. (2021a). Editorial. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 14-19. <https://doi.org/10.24310/rejlss.vi3.13532>.



Tortuero Plaza, J. L. (22 de noviembre de 2021 –2021b–). *El mecanismo de equidad intergeneracional*. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/>.

Tortuero Plaza, J. L. y Vila Tierno, F. (2021). Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo. En F. J. Hierro Hierro (Dir.), *Perspectivas jurídicas y económicas del «Informe de Evaluación y*

Reforma del Pacto de Toledo» (2020) (pp. 663-697). Thomson Reuters Aranzadi.

Vila Tierno, F. (2017). [Empleo, reformas laborales y sostenibilidad del sistema de pensiones](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 417, 21-56.

Vila Tierno, F. (2022). La protección de los mayores frente a la carencia de rentas en un contexto de reformas por la sostenibilidad. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 61.

