

# Retos y reformas en materia de pensiones

José Luis Tortuero Plaza

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Complutense de Madrid (España)

tortuero@der.ucm.es | <https://orcid.org/0000-0002-7480-8745>

## Extracto

Junto a los impactos del factor demográfico y la llegada de la generación del *baby boom*, se hace referencia al factor económico, en el sentido de que el sistema productivo y todas sus derivaciones están sufriendo las consecuencias de todo un conjunto de fenómenos de distinta naturaleza y de carácter global. Prácticamente enlazadas en el tiempo se han y se están sucediendo la gran crisis financiera, la pandemia con sus múltiples efectos –incluidos la actual escasez de materias primas y el correspondiente desabastecimiento que impactará en la mayoría de las actividades económicas, con sus importantes consecuencias–, las transformaciones producidas por la robotización y la inteligencia artificial.

Con esta fotografía, afrontar una reforma urgente y necesaria del sistema de protección social es un reto de primera magnitud. Afortunadamente, una de las características más relevantes de las reformas de las pensiones es, sin duda, el reencuentro reformista con los espacios del pacto político y del diálogo social.

El espacio reformador tiene tiempos escalonados y una pluralidad de materias –mayores y menores– que están vinculados a la programación y ejecución de programas de reforma. Las acciones que concretan esta orientación se recogen como uno de los componentes más destacados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que ha de guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU. Así, dentro del componente 30 se reúnen un conjunto de reformas del sistema de pensiones que dan cumplimiento a las principales recomendaciones del Pacto de Toledo (2021) y que, en buena medida, se plasman en un conjunto normativo en distintas fases.

Las reformas son múltiples y de importante calado, desde la creación del ingreso mínimo vital, la reordenación del complemento por maternidad (ahora referido a la brecha de género), el sistema de revalorización de las pensiones, la reordenación de los distintos tipos de jubilación, la equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales en materia de pensión de viudedad. Junto a todas ellas, las importantes y novedosas reformas en materia de ingresos, desde la creación del mecanismo de equidad intergeneracional hasta un avance más que notable en la separación de fuentes, procediendo a la eliminación de buena parte de los denominados «gastos impropios», que pasan a ser asumidos por el Estado. También se ha producido un avance considerable en la reordenación de la protección complementaria, que verá sus frutos en la segunda parte de la legislatura.

**Palabras clave:** jubilación; parejas de hecho; protección complementaria; revalorización; reforma pensiones; ingreso mínimo vital; complemento brecha de género.

Fecha de entrada: 13-01-2022 / Fecha de aceptación: 13-01-2022

**Cómo citar:** Tortuero Plaza, J. L. (2022). Retos y reformas en materia de pensiones. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 189-223.



# Challenges and reforms in the matter of pensions

José Luis Tortuero Plaza

## Abstract

Along with the impacts of the demographic factor and the arrival of the baby boom generation, reference is made to the economic factor, in the sense that the productive system and all its derivations are suffering the consequences of a whole set of phenomena of different nature and of global character. Practically linked in time, the great financial crisis, the pandemic with its multiple effects –including the current shortage of raw materials and the corresponding shortage that will impact most economic activities, with its important consequences– have been and are happening, the transformations produced by robotization and artificial intelligence.

With this photograph, facing an urgent and necessary reform of the social protection system is a challenge of the first magnitude. Fortunately, one of the most relevant characteristics of the pension reforms is, without a doubt, the reformist reunion with the spaces of the political pact and social dialogue.

The reform space has staggered times and a plurality of subjects –major and minor– that are linked to the programming and execution of reform programs. The actions that specify this orientation are included as one of the most prominent components of the Recovery, Transformation and Resilience Plan that will guide the execution of European funds until 2023 through the Next Generation EU instrument. Thus, within component 30 a set of reforms of the pension system are brought together that comply with the main recommendations of the Toledo Pact (2021) and which, to a large extent, are reflected in a set of regulations in different phases.

There are multiple reforms of important significance, from the creation of the minimum vital income, the rearrangement of the maternity allowance (now referred to the gender gap), the system of revaluation of pensions, rearrangement of the different types of retirement, equalization of de facto couples to matrimonial ones in the matter of widow's pension. Together with all of them, the important and innovative reforms in terms of income, from the creation of the intergenerational equity mechanism to a more than notable advance in the separation of sources, proceeding to the elimination of a good part of the so-called "improper expenses", that become assumed by the State. There has also been considerable progress in the reorganization of complementary protection, that will bear fruit in the second part of the legislature.

**Keywords:** retirement; domestic partners; complementary protection; revaluation; pension reform; minimum vital income; gender gap supplement.

**Citation:** Tortuero Plaza, J. L. (2022). Challenges and reforms in the matter of pensions. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 189-223.

## Sumario

1. Introducción
  2. La vuelta al acuerdo político y social
  3. El espacio europeo de las reformas y los fondos europeos
  4. Los múltiples espacios legales de las reformas
    - 4.1. Complementar el nivel de protección no contributiva en la lucha contra la pobreza y la exclusión social
    - 4.2. El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género
    - 4.3. La separación de fuentes: al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios
    - 4.4. El MEI
    - 4.5. Las principales reformas contenidas en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre
      - 4.5.1. El sistema de revalorización y garantía de las pensiones
      - 4.5.2. Edad legal de jubilación, edad de expulsión del mercado laboral y edad de acceso a la jubilación: dudosas verdades o verdades incompletas
      - 4.5.3. El Gobierno progresista rectifica al Gobierno progresista: las parejas de hecho dejan de ser ciudadanía de segunda categoría en materia de pensión de viudedad
  5. La redimensión de la protección social complementaria profesional
- Referencias bibliográficas

**Nota:** el presente trabajo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: «Retos, reformas y financiación del sistema de pensiones: ¿sostenibilidad versus suficiencia?», RTI2018-094696-B-I00; Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, «Retos investigación»; Proyecto P18-RT-2585, «Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza», Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020); Proyecto de investigación «Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socio-económico de la economía digital», del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación con fondos FEDER, ref. UMA18 FEDERJA 028. De todos ellos el que suscribe participa en calidad de investigador o en el equipo de trabajo.

## 1. Introducción

Los retos son conocidos y se imputan generalmente a los sistemas de reparto, aunque sus efectos tienen un impacto multidireccional. No obstante, los tiempos actuales se caracterizan por una sucesión –casi sin solución de continuidad– de fenómenos de distinta naturaleza y de una dimensión y envergadura descomunales, provocando un impacto colectivo global de dimensiones nunca conocidas desde la Segunda Guerra Mundial.

El ya clásico factor demográfico, en el sentido de que la composición de la población está en proceso de cambio y en pocos años el número de mayores empezará a crecer con más intensidad; con todo, es una tendencia de medio plazo y limitada en el tiempo. Nada nuevo se descubre cuando hablamos del factor demográfico. En efecto, la expresión del marco global de la problemática es una constante en los informes de la Unión Europea. Así es, tanto el Libro Blanco (2012) como el Informe conjunto sobre pensiones (2019) subrayan la importancia del problema que supone el proceso de envejecimiento demográfico para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. En este sentido indica que «el envejecimiento de la población está alterando el equilibrio de los sistemas de pensiones, lo que obliga a los responsables políticos a encontrar un nuevo equilibrio».

Junto a los impactos del factor demográfico y de la llegada de la generación del *baby boom*, se hace referencia al factor económico, en el sentido de que el sistema productivo y todas sus derivaciones han sufrido las consecuencias de la gran crisis económico-financiera mundial del 2008, primero, y, sin haber alcanzado una recuperación plena, de la pandemia de la COVID-19, después, y, derivada de los parones productivos –sin imagen en el recuerdo colectivo– causados por la COVID-19, la actual escasez de materias primas y el correspondiente desabastecimiento que impactará en la mayoría de las actividades económicas, con sus importantes consecuencias. Por tanto, el factor económico reflejará los efectos de todas las derivaciones referidas y, junto a ellas, los cambios en el sistema productivo propiciados por la robotización y la inteligencia artificial, en definitiva, por la digitalización de las economías (Hierro Hierro, 2021) que avanza en la conformación de una nueva era (Sánchez-Urán Azaña y Grau Ruiz, 2021, p. 910).

La imagen que he intentado proporcionar, como pórtico de las reflexiones que siguen, pretende hacer un llamamiento a la reflexión y al debate (Monereo Pérez, 2021, p. 54) que compense al menos el vértigo que produce el análisis relacionista con las reformas de todo tipo y singularmente en materia de pensiones, afrontadas y/o proyectadas.

## 2. La vuelta al acuerdo político y social

El diálogo, el pacto, el equilibrio de responsabilidades generacionales constituyen elementos que pretenden asegurar, entre otras cosas, que las reformas no se enfrenten a una resistencia política y social con el riesgo consiguiente de ser derogadas en el momento mismo en el que deberían comenzar a ser plenamente aplicadas. Las experiencias europeas y española con la reforma del 2013 son notables hasta el punto de que son advertidas en estos términos por las instituciones comunitarias (Comisión Europea, 2016)<sup>1</sup>. En efecto, es una evidencia que las reformas de las pensiones van acompañadas de una extraordinaria sensibilidad social. La causa no es otra que la aplicación de un canal unidireccional cuando se afronta la sostenibilidad financiera de los sistemas, a saber, la reducción de los gastos mediante la reducción de las pensiones a través de múltiples factores. A este efecto que eufemísticamente denominamos «sensibilidad social» se enfrentan las reformas. Igualmente, se entiende como factor equilibrador, en expresión del referido informe, integrar otras «medidas políticas de acompañamiento» como, por ejemplo, reformas que potencien los ingresos de jubilación mediante una efectiva ampliación de la vida laboral y de la empleabilidad de las personas trabajadoras mayores, fórmulas de jubilación que permitan trabajar más allá de la edad de jubilación. En definitiva y siguiendo con los eufemismos, la afirmación es contundente: «continúe trabajando».

En todo caso, es vertebrador buscar y mantener el equilibrio de las cargas asumidas y transferidas a cada generación.

Una de las características más relevantes de las reformas de las pensiones es, sin duda, el reencuentro reformista con los espacios del pacto político y del diálogo social. Este nuevo marco pretende romper las fracasadas estrategias unilaterales que caracterizaron el espacio reformador del 2013. Cambio de rumbo que tiene como antecedente un rechazo social, político y sindical de reformas impuestas con un marcado carácter penalizador. Me refiero al índice de revalorización escasamente aplicado y al factor de sostenibilidad que nunca entró en vigor (Tortuero Plaza, 2021).

Con este nuevo talante basado en el pacto y en el diálogo, la vigente reforma enlaza su sintonía con los pactos que concluyeron en la reforma del 2011. La cristalización de los espacios referidos toma cuerpo en la renovación del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2020 y en el acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales que sustenta 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 (Tortuero Plaza, 2021).

---

<sup>1</sup> Elaborado en el seno de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea en diciembre de 2016 (Discussion Papers 42. December 2016). Las afirmaciones son recogidas por el análisis que acompaña a las recomendaciones del Pacto de Toledo.

El espacio temporal entre los informes referidos<sup>2</sup> –2011-2020– es un periodo excesivamente largo que evidencia la metodología reformadora. La propia Comisión procura ofrecer un intento de justificación poco convincente (Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta, 2020, p. 15). Así, se afirma que:

Los trabajos parlamentarios para la elaboración del Informe y las Recomendaciones del Pacto de Toledo se han prolongado durante varias legislaturas (XI, XII, XIII y XIV que abarcan desde el año 2016 hasta la actualidad). Han sido sobre todo circunstancias de carácter coyuntural (con sucesivas e intermitentes convocatorias electorales) las que han interrumpido y retrasado los trabajos parlamentarios más de lo previsible.

Con el proyecto de ley en trámite parlamentario<sup>3</sup> se propició un nuevo acuerdo suscrito en el importantísimo espacio del diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, con rechazo expreso y lamentable de las organizaciones empresariales, que recibe el nombre de mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). Su contenido, que más adelante analizaré, se ha incorporado mediante enmienda al texto de la ley<sup>4</sup>.

En este espacio inacabado de diálogo y acuerdos políticos y sociales, no faltan quienes provocan cortinas de humo que pretenden debilitar la legitimación de los acuerdos, propiciando la creación de un espacio de confusión, incluso con referencias constitucionales, que daña la imagen de las instituciones y quiere provocar «mediante humo» la imagen deslegitimada del legitimado. Cierta y afortunadamente el humo se lo lleva el viento, pero su reiteración termina dejando manchas en la foto, aunque no en la imagen.

### **3. El espacio europeo de las reformas y los fondos europeos**

Si bien nuestro país, al igual que el resto de los europeos –por hacer referencia solo a nuestro marco próximo en un escenario mundial de pandemias (Vila Tierno, 2021)–, está enfrentándose a los efectos económicos derivados de la crisis sanitaria provocada por la 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

<sup>2</sup> Una visión general de la evolución de nuestra Seguridad Social al hilo de la historia de los Pactos de Toledo puede verse en el ilustrativo trabajo de Panizo Robles (2011).

<sup>3</sup> El proyecto de ley fue aprobado el 2 de diciembre de 2021 por el Pleno del Congreso con 176 votos a favor, 148 en contra y 6 abstenciones. Ha recibido el respaldo de los partidos del Gobierno, ERC, PNV, PDeCAT, Junts, Más País-Equo, Compromís, Nueva Canarias, Teruel Existe y el PRC; el voto en contra de PP, Vox, Ciudadanos, CUP, BNG, UPN, Foro y CC; y la abstención de EH Bildu.

<sup>4</sup> La incorporación de la enmienda en el Congreso ha sido pactada por el PSOE y Unidas Podemos con ERC y Bildu.

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 y las transformaciones necesarias para situar a nuestro país, en el marco de la Unión Europea, en la vanguardia de las economías europeas.

El espacio descrito tiene tiempos escalonados y vinculados a la programación y ejecución de programas de reforma, lo que explica, como veremos a continuación, la estructuración de una reforma escalonada de nuestro sistema de Seguridad Social (Molina Navarrete, 2021, p. 15). El mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) establece como requisito indispensable que las recomendaciones económicas realizadas por la Comisión Europea a cada país miembro, redactadas en los documentos que conforman el Semestre Europeo (Chabannes, 2021, p. 78), estén recogidas en sus planes nacionales para poder así acceder a estos fondos. Así es planteado en el preámbulo de la Ley 21/2021 al afirmar que:

[...] la primera gran acción que concreta esta orientación se recoge como uno de los componentes más destacados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que ha de guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU. Así, dentro del componente 30 se reúnen un conjunto de reformas del sistema de pensiones que dan cumplimiento a las principales recomendaciones del Pacto de Toledo y que, en buena medida, se plasman en esta ley.

Quiero insistir en el nuevo marco propiciado por la Unión Europea, no solo por el importantísimo apoyo económico a las políticas de recuperación y resiliencia, en definitiva de transformación de nuestros países, sino también porque el cambio de estrategia en materia de deuda pública nos va a permitir realizar reformas impensables en momentos históricos próximos que todos recordamos y que exigieron reformas constitucionales (art. 135 Constitución española –CE–) («El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros»), que hoy no son amenazantes. En efecto, a diferencia de lo que sucedió en la crisis del 2008 y con una situación de partida muchísimo más desfavorable en términos de PIB, los fondos no computarán en la deuda nacional, sino en la de la Unión Europea, que se financiará a través de bonos comunitarios.

## 4. Los múltiples espacios legales de las reformas

Como ya hemos afirmado, las reformas tienen una sucesión de tiempos e instrumentos legislativos.

Las primeras y muy importantes reformas se integraron en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021 (LPGE 2021)<sup>5</sup>, y en normativa de urgencia en el peor espacio de la pandemia, singularmente la creación del ingreso mínimo vital (IMV) (RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sustituido después por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre) y la creación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género (RDL 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico).

Las segundas reformas conforman un triple escenario, por un lado, la Ley 21/2021, en la que se ha integrado el MEI; por otro, las que se han incorporado a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022 (LPGE 2022). Junto a ellas, la importante e innovadora reforma de la protección social complementaria mediante el anteproyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

Repárese en que las dos vías reformadoras llevadas a cabo por medio de la Ley 21/2021 y la LPGE 2022 no han sido armonizadas en muchas materias o, dicho en otros términos, se han desarrollado en «ignorancia mutua». Hasta el punto de que el BOE a 7 de enero no ha sido capaz de publicar la versión consolidada de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), apareciendo en la web la siguiente advertencia: «Atención: última actualización en proceso».

Tras ellas, las últimas reformas se efectuarán en la última fase de la legislatura. Cabe referenciar entre ellas los avances sobre el tope de las cotizaciones y muy especialmente el nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras autónomas –una de las históricas asignaturas pendientes– sobre ingresos reales, que sin duda tendrá repercusión en el régimen prestacional por su afectación directa e indirecta (Moreno Romero, 2017, p. 510).

El conjunto de estas reformas –en una visión de globalidad del diseño, esperemos que también en el resultado– pretende propiciar un cambio en nuestro modelo –no del modelo– de alcance excepcional, casi sin precedentes. En definitiva, posiblemente estemos reconfigurando nuestro sistema de pilares múltiples, donde tendremos que integrar y revitalizar los diversos espacios públicos y privados (Gómez Salado, 2021, p. 350).

Con la idea de dibujar el modelo final que se pretende alcanzar en el referido proceso reformador, conviene identificar los retos a los que nos enfrentamos, los objetivos de las reformas y las distintas piezas que conformarán el «todo».

<sup>5</sup> Sobre este tema, *vid.* Panizo Robles (2020) y sobre la LPGE 2022, Panizo Robles (2021).

Los retos son sobradamente conocidos, si bien agudizados por la sucesión de crisis, la primera de carácter financiero (2008) y la segunda vinculada a la pandemia mundial (2020) en la que todavía estamos inmersos/as. Hay que hacer referencia al factor demográfico, al impacto de la llegada de la generación del *baby boom*, los cambios en las estructuras productivas basados en la inteligencia artificial y la robótica, entre otros factores.

Por su efecto inminente y de gran impacto, conviene hacer mención de la llegada de la generación del *baby boom*, cuyo impacto acumulativo (García Pérez, 2020, p. 90) alcanzará hasta los años cincuenta, momento en el que comenzaremos a recuperar la senda normalizada. El periodo referido se caracterizará por un incremento notable del número de pensionistas, una elevación de la esperanza de vida, así como de unas pensiones en alza, ya que las nuevas personas pensionistas tendrán series históricas de cotización más altas. No cabe duda de que el reto exigirá el esfuerzo de toda la ciudadanía a través de las transferencias desde los presupuestos del Estado, en clara compensación solidaria con las aportaciones de todo orden que realizó la generación del *baby boom* a la conformación de nuestras sociedades (Tortuero Plaza, 2021).

#### 4.1. Complementar el nivel de protección no contributiva en la lucha contra la pobreza y la exclusión social

El primer bloque de reformas se sitúa en el marco de la lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

De la mano de la Organización Internacional del Trabajo o de la Unión Europea se potencian instrumentos que permitan la protección del sector más vulnerable de la sociedad. Teniendo presente que su identificación se aleja de la foto que podríamos denominar «tradicional» (Sánchez-Rodas Navarro, 2020, p. 9), integra colectivos generados por las últimas crisis, las reformas laborales y las transformaciones productivas, entre otras.

En este espacio, el que podríamos denominar «primer pilar» está llamado a adquirir una importantísima dimensión (Vila Tierno, 2022).

En esta línea, España, siguiendo las directrices de la Unión Europea y en cumplimiento del programa del Gobierno de coalición progresista, ha aprobado el IMV (RDL 20/2020, de 29 de mayo; ordenación sustituida a partir del 1 de enero de 2022 por la establecida en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre). De los datos proporcionados se advierte que cerca de un 40 % de las posibles personas beneficiarias serán personas trabajadoras pobres y que un 16 % serán hogares monoparentales, de los cuales el 90 % están encabezados por mujeres. Sin duda, estas cifras calculadas en el escenario prepandemia se incrementarán en los tiempos inmediatos a la desescalada.

La situación de pobreza y desigualdad existente en España y el incremento de la vulnerabilidad económica y social ocasionado por la COVID-19, con especial referencia a las personas mayores (Maldonado Molina, 2021b, p. 122), exigieron la puesta en marcha con carácter urgente de un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional.

Creado en desarrollo del artículo 41 de la CE, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias<sup>6</sup>, el IMV forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva (Álvarez Cortés, 2020, p. 280). De esta forma se procede a completar el espacio del primer pilar de protección de nuestro sistema que era claramente insuficiente, reiteradamente denunciado y exigido desde el espacio europeo (Monereo Pérez *et al.*, 2021, p. 35). Por tanto, el IMV asegura un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia.

Tras un espacio de compleja aplicación, conviene dar relevancia a los datos de implantación del IMV.

En septiembre de 2021, el importe de esta nómina del IMV fue de 169,5 millones de euros. Se abona a 316.000 hogares en los que viven 800.000 personas. La cuantía media de la prestación por hogar es de 436 euros mensuales y por persona beneficiaria, de 172 euros.

De los 316.000 hogares que perciben la prestación correspondiente, 211.000, es decir, dos de cada tres, tienen como titular a una mujer. Del total, más de 176.000, el 55 %, tienen menores a cargo, de los que 78.000 son hogares monoparentales.

### Hogares por tipos

Monoparentales	78.607
Otros hogares con menores	98.315
Hogares sin menores	138.991

<sup>6</sup> De conformidad con lo establecido en la disposición final trigésima de la LPGE 2022, se modifica el primer párrafo de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en los siguientes términos:

En razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, en relación con esta prestación, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde.

Titulares del IMV por tipo de unidades de convivencia	
Un adulto	96.125
Un adulto y un menor	49.512
Un adulto y dos menores	22.915
Un adulto y tres menores	5.074
Un adulto y más de tres menores	1.106
Dos adultos	29.199
Dos adultos y un menor	30.464
Dos adultos y dos menores	30.508
Dos adultos y más de dos menores	21.573
Tres adultos	10.107
Tres adultos y un menor	6.427
Tres adultos y más de un menor	6.030
Cuatro adultos	2.968
Cuatro adultos y un menor	1.588
Otros	2.299

Por grupos de edad, la media de edad de las personas titulares es de 45,11 años y casi una de cada tres tiene entre 36 y 45 años. Si se analiza a todas las personas beneficiarias de la prestación, la media de edad es de 29,65 años, y si se excluye a la titular, la media de edad baja a los 19,54 años.

Titulares del IMV por grupos de edad	
Menos de 24 años	3.477
Entre 24 y 35 años	58.137
Entre 36 y 45 años	102.849



### Titulares del IMV por grupos de edad

Entre 46 y 55 años	93.122
Entre 56 y 65 años	56.588
Más de 65 años	1.735

## 4.2. El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género

En el contexto de la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 ve la luz el Real Decreto-Ley 3/2021, que afronta la reforma del complemento por maternidad, propiciada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18, WA c. INSS, al determinar que el complemento por maternidad por aportación demográfica practicada sobre las pensiones contributivas del sistema –recogido en el art. 60 LGSS y creado por disp. final segunda LPGE 2016– era contrario a lo establecido por la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.

Desde su creación, la imagen que la doctrina proporcionó del complemento por maternidad, y sin perjuicio de los múltiples elementos que podrían determinar su inconstitucionalidad, fue preocupante. A estas controversias se unieron las de los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional (TC) y el TJUE. Como estaba anunciado, desde la decisión del TJUE se han producido una sucesión de reconocimientos del complemento por maternidad a hombres pensionistas. Lejos de actuar en el orden legislativo –por ejemplo, suspendiendo su aplicación–, las cosas quedaron como estaban, lo que provocó que cada padre pensionista (y cada padre solicitante de pensión) que cumpliera los requisitos pudo solicitar su complemento, generando un «sálvese quien pueda», con el resultado de complementos reconocidos por sentencias firmes aprovechando el desajuste legislativo mantenido en el tiempo, lo que proporciona una foto kafkiana (Moreno Romero, 2021b, p. 187).

El artículo 1 del Real Decreto-Ley 3/2021 procede a modificar el artículo 60 de la LGSS, sustituyendo con similar estructura el complemento por maternidad por el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, incorporando su aplicación al régimen de clases pasivas, conforme al artículo 2. Igualmente, la nueva disposición adicional trigésima séptima estipula que su financiación se realizará mediante una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, como tantas veces había reclamado la doctrina. Finalmente, se incorpora una disposición transitoria trigésima tercera para

regular el mantenimiento transitorio del viejo complemento. Por último, la nueva disposición adicional trigésima séptima determina que el complemento se mantendrá en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación, causadas en el año anterior, sea superior al 5 %. A estos efectos, la propia disposición determina que se entiende por brecha de género de las pensiones de jubilación el porcentaje que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones de jubilación contributiva causadas en un año por los hombres y por las mujeres. Resulta así destacable el hecho de que por primera vez en una norma de Seguridad Social se haya incluido una referencia expresa al fenómeno de la brecha de género en las pensiones contributivas y se haya positivizado una definición del mismo.

La cuantía es una cantidad fija a tanto alzado por cada hijo/a a partir del primero y hasta un límite de cuatro (art. 60.3 LGSS). Se trata de una reforma relevante. Este sistema permite reforzar el carácter redistributivo del instrumento, como ya había denunciado la doctrina, oponiéndose a la «falsa lógica» de la contributividad (Moreno Romero, 2021b; Tortuero Plaza, 2018).

La cuantía inicialmente establecida para el nuevo complemento ha quedado así establecida en 27 euros por cada hijo/a y mes (disp. adic. primera RDL 3/2021) y elevada a 28 euros/mes por la LPGE 2022, lo que equivale a un complemento de 392 euros anuales por cada hijo/a a partir del primero, hasta un máximo de cuatro.

Con fecha 1 de septiembre de 2021, 64.124 pensiones percibían el complemento por brecha de género, cuyo objetivo es corregir paulatinamente la diferencia que se produce entre la pensión media que recibe un hombre (1.258,38 € al mes en septiembre) y la que recibe una mujer (835,38 €).

El importe medio mensual de este complemento en la pensión es de 60,82 euros. De las 64.124 pensiones complementadas, el 19 % corresponde a pensionistas con un hijo/a (12.231); el 47,53 %, con dos hijos/as (30.475); el 20,82 %, con tres (13.353); y el 12,58 % (8.065), con cuatro hijos/as.

### 4.3. La separación de fuentes: al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios<sup>7</sup>

El segundo bloque reformador se sitúa en el espacio de la financiación del sistema. Múltiples materias se abordarán en las sucesivas reformas. Así, la conclusión de la separación de fuentes –lo que se vino llamando de forma poco acertada pero muy gráfica «gastos impropios»–, la creación de un nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras autónomas que pivote sobre los ingresos reales, la elevación o eliminación de topes en la cotización de los trabajadores/as por cuenta ajena. Junto a ellas, el ya incorporado a la ley de reforma, el MEI.

<sup>7</sup> Mateo 22: 15-21.

Es imprescindible que el conjunto de las reformas consiga un equilibrio donde la equidad individual y generacional constituya un espacio de referencia (Vila Tierno, 2020, p. 15; Vila Tierno y Moreno Romero, 2018, p. 80). Sin perjuicio de la situación excepcional en la que nos encontramos –la crisis provocada por la pandemia, con efectos de pasado, presente y futuro, impacta sobre unos sistemas no recuperados de la crisis financiera, en transformación de los sistemas productivos y recibiendo o preparándose para la recepción de la generación del *baby boom*–, no podemos, ni debemos, transferir una carga insoportable a las generaciones futuras. El equilibrio complejo constituirá la mayor garantía de sostenibilidad y evitará el «drama» de la posible «ruptura del pacto generacional».

Por todo lo anterior y sin perjuicio del carácter sobresaliente de algunas de las reformas financieras –separación de fuentes y cotización de personas trabajadoras autónomas–, es necesario incorporar nuevos y complementarios medios de financiación estables y garantizados. El compromiso de transferencias del Estado es vital, pero creo que insuficiente.

Sin duda, la separación de fuentes es una materia de gran calado cuantitativa, cualitativa y de equidad. Seguramente si el sistema de Seguridad Social hubiera asumido tan solo los gastos propios y el Estado todos aquellos que pertenecen al espacio del «interés general», la situación económico-financiera sería otra bien distinta. Pero, además, la Seguridad Social ha venido pagando durante décadas «políticas ajenas» –cuya lista sería interminable– sin ninguna explicación y, por tanto, con un efecto distorsionado, adulterado de lo que gráficamente podríamos llamar la «cuenta de resultados». Toda la ciudadanía debería conocer detalladamente lo que las cotizaciones sociales han hecho por nuestro país. La imagen, el reconocimiento, la confianza y el compromiso serían diferentes.

La separación de fuentes diseñada y en curso actual –el pasado ya está escrito–, así como el compromiso de transferencias del Estado para hacer frente al importante incremento de pensionistas hasta aproximadamente el año 2050, al aumento de las pensiones y de la esperanza de vida, es una necesidad de subsistencia que se enmarca en las obligaciones del Estado como garante del sistema público, con el límite del equilibrio intergeneracional. En todo caso, quiero resaltar que la «foto es inédita y sobresaliente», al tiempo que «posible» en un espacio de suavidad del Pacto de Estabilidad Presupuestaria.

En este orden y con el antecedente ya referido de la LPGE 2021, el artículo 12 de la LPGE 2022 –nos da una idea de las magnitudes referidas y de los bloques temáticos, aun incompletos– establece que:

Cuatro. A los efectos de lo previsto en la disposición adicional trigésima segunda del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, se realizarán las siguientes transferencias del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020 (en miles de €):

Para la financiación de la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor: 2.879.580,00.

Para financiar las reducciones en la cotización a la Seguridad Social: 1.690.000,00.

Para financiar las subvenciones implícitas al REM, SEA y contratos de formación: 996.000,00.

Para financiar la integración de lagunas: 468.000,00.

Para financiar los complementos de pensiones contributivas reconocidos en el artículo 60 de la Ley general de la Seguridad Social: 884.210,00.

Para financiar la jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional: 378.000,00.

Para financiar las pensiones en favor de familiares: 387.000,00.

Para cubrir el coste de la pensión anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación: 2.079.000,00.

Para financiar otros conceptos: 5.085.210,00.

Para financiar los complementos de prestaciones contributivas, sujetos a límite de ingresos: 3.549.000,00.

Cinco. Para la financiación del resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, el Estado realizará aportaciones por los siguientes conceptos e importes (en miles de €):

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre (Pensiones extraordinarias del personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado): 249,75.

Para financiar ayudas previas a la jubilación ordinaria a trabajadores mayores de 60 años en el sistema de la Seguridad Social: 11.130,00.

Para financiar ayudas para facilitar la adaptación del sector de la estiba a los cambios de sus relaciones laborales como consecuencia de la sentencia TJUE de 11 de diciembre de 2014: 8.630,00.

Para financiar las prestaciones no contributivas establecidas por la Leyes 26/1990, de 20 de diciembre, y 35/2007, de 15 de noviembre. Protección familiar, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores: 1.414.001,30.

Para financiar las prestaciones económicas no contributivas por nacimiento y cuidado de menor: 288,00.

Para financiar prestaciones de orfandad no contributivas en favor de víctimas de violencia de género: 3.400,00.

Para financiar los complementos de pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social: 7.050.020,00.

Para financiar el ingreso mínimo vital: 3.021.926,14.

Para cuotas de Seguridad Social y otras obligaciones derivadas de la Ley de amnistía de 15 de octubre de 1977, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores: 6,01.

Para financiar las bonificaciones de cuotas empresariales por tripulantes de buques especificados en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de régimen económico y fiscal de Canarias, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores: 60.000,00.

Para financiar las prestaciones del síndrome tóxico, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores: 23.527,47.

Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del mecanismo de recuperación y resiliencia para financiar operaciones corrientes: 32.949,72.

Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del mecanismo de recuperación y resiliencia para financiar operaciones de capital: 29.050,28.

Finalmente, junto a las importantísimas aportaciones del Estado, sorprende –pero así es– la subsistencia del criticado sistema de «Préstamos del Estado a la Tesorería» por cuantías nada despreciables. Así, la disposición adicional tercera de la LPGE 2022 (Préstamo del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social) establece que:

Durante la vigencia de estos presupuestos, anualmente, al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y de la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de hasta 6.981.590,00 miles de euros.

Estos préstamos no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de 10 años contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su concesión.

#### 4.4. El MEI

El acuerdo suscrito en el importantísimo espacio del diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, con rechazo expreso y lamentable de las organizaciones empresariales, recibe el nombre de MEI. Se incorporó a la ley de reforma durante el trámite parlamentario y ha quedado recogido en la disposición final cuarta de la Ley 21/2021.

El nuevo mecanismo se configura como 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 en el largo plazo, en los siguientes términos:

Primer componente. 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 –cuya normativa se adaptará a estos efectos– en los siguientes términos:

- a) La cotización será de 0,6 puntos porcentuales, de los cuales un 0,5 corresponderá a la empresa y un 0,1 a la persona trabajadora.
- b) Esta cotización finalista se mantendrá hasta 2032.

Segundo componente. Se sitúa a partir de 2032 y pretende, con periodicidad trienal, verificar la previsión de gasto en 2050 –año en el que se alcanzará el mayor número de pensionistas, para después comenzar a decrecer–, actuando en los distintos escenarios, bien destinando los recursos a reducir las cotizaciones o subir las pensiones, bien disponiendo de sus activos para financiar las pensiones, bien, y en el peor de los escenarios, abriendo un nuevo espacio de acuerdo sobre nuevas medidas, utilizando las previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o de un documento análogo.

No se trata de un conejo sacado de la chistera, sino que se entronca en múltiples espacios de referencia, a saber, las recomendaciones del Pacto de Toledo y el acuerdo social tripartito, suscrito por todos los interlocutores sociales, el 1 de julio de 2021, así como el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En todos estos espacios se anunciaba, se acordaba, se exigía la derogación y sustitución del factor de sostenibilidad impuesto por el Gobierno en la reforma del año 2013.

Es claro que una medida que de forma temporal eleva de forma mínima las cotizaciones de personas trabajadoras y empresarios no es la fórmula mágica que resuelve todos los problemas de sostenibilidad de nuestro sistema de Seguridad Social.

El MEI tiene al menos dos finalidades destacables. En primer lugar, pone fin al fantasma amenazante del factor de sostenibilidad del 2013, siempre suspendido en su aplicación y nunca claramente derogado. De esta forma, se elimina un factor reductor de las pensiones de gran calado (que podía alcanzar el 20 %) en las generaciones más jóvenes. El peso individualmente soportado por cada persona trabajadora vinculado a la esperanza de vida generacional se transforma en una aportación finalista y solidaria –sin reflejo en las prestaciones individuales– destinada a incrementar el fondo de reserva para hacer frente a los gastos de pensiones de la generación del *baby boom* si finalmente este fuese superior al previsto. La segunda finalidad, vinculada a otras medidas ya aprobadas o en curso de negociación, busca la sostenibilidad del sistema desde los ingresos rompiendo así la línea clásica de actuación referida a limitar los gastos, esto es, reducir las pensiones. En definitiva, abrimos un espacio de mayor equilibrio y equidad intergeneracional, que deberá tener continuidad.

Como suele ocurrir en esta materia, las críticas desproporcionadas contra el incremento o la reducción de las cotizaciones y sus efectos constituyen verdades a medias. En todo caso, es un debate recurrente en términos de influencia en el empleo. No obstante, y siendo cierto el desequilibrio en términos propios y comparados entre la aportación del empresario y del trabajador/a, las comparaciones abstractas sin referencias a cada sistema, a lo financiado con cotizaciones y/o impuestos, suelen ser bastante equívocas. Conviene aquí constatar que, según datos de 2019 y utilizando el elemento comparativo de mayor precisión, a saber, el porcentaje en términos de PIB de las cotizaciones de empresa y trabajadores/as, la media de la UE-27 se sitúa en el 16 %, de la zona euro en el 16,7 % y por Estados el abanico va desde el 20,2 % de Países Bajos, pasando por el 19,3 % de Alemania, el 17,6 % de Francia, el 16,9 % de Bélgica, el 15,4 % de Italia... y el 13,7 % de España.

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 de la persona trabajadora. Esto significa que la empresa pagará 5 euros más por cada 1.000 euros de base de cotización y el trabajador/a 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 un 0,2 % de incremento en el porcentaje en términos de PIB de las cotizaciones de empresa y personas trabajadoras, pasando del 13,7 al 13,9 %.

La subida de la cotización no compensa en absoluto las bajadas del tipo que se produjeron entre 1980 y 1995. En efecto, el tipo aplicable en el periodo 1978 a 1980 fue del 34,3 %, siendo a cargo de la empresa el 29,15 % y a cargo del trabajador/a el 5,15 %. A partir de este momento comienza una reducción que se estabiliza en 1995 al alcanzar el 23,6 %, permaneciendo invariable hasta hoy. La serie de reducciones es la siguiente: del 29,15 % baja en 1981 al 28,14 %, en 1982 al 27,8 %, en 1983 al 25,8 %, en 1984 al 24,3 %, se estabiliza en el 24 % desde 1985 a 1994, y se reduce nuevamente y se consolida en el actual 23,6 % desde 1995 hasta la actualidad. Por lo que se refiere al trabajador/a, en el mismo periodo, el tipo bajó del 5,15 % en 1978 al 4,7 % en 1995, permaneciendo invariable hasta la actualidad. Esto quiere decir que el tipo aplicable a contingencias comunes para la empresa se redujo en el periodo 1980/1995 en un 5,5 %, mientras que para la persona trabajadora la reducción fue del 0,45 %. Los tipos han sido constantes desde 1995 hasta 2021. Aquellas reducciones de la cotización a cargo de la empresa no produjeron el teorizado incremento de contratación, sino más bien al contrario. En aquellos años se centra el origen de la desproporcionada temporalidad y rotación que caracteriza y lastra nuestro mercado laboral desde hace más de 30 años.

## 4.5. Las principales reformas contenidas en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre

La ley modifica diversos preceptos de la LGSS pudiendo agruparse su contenido en diversos bloques principales, a saber, el nuevo sistema de revalorización de las pensiones,

la reordenación de los diversos tipos de jubilación, la equiparación de las parejas de hecho con respecto a las matrimoniales en la pensión de viudedad y la creación del MEI, que ya hemos analizado.

#### 4.5.1. El sistema de revalorización y garantía de las pensiones

La reforma estrella que da nombre a la ley es la relativa a la revalorización de las pensiones con la consiguiente derogación del índice de revalorización creado por 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, y tantas veces suspendido en su aplicación (art. 7.1 b) RDL 18/2019, de 27 de diciembre; disp. adic. única RDL 1/2020, de 14 de enero, y disp. adic. cuadragésima octava Ley 11/2020, de 30 de diciembre).

La ordenación se integra en el nuevo artículo 58 de la LGSS en el que, en línea con la Recomendación 2 del Pacto de Toledo, se recupera la garantía del poder adquisitivo a través de una actualización de las pensiones en función de la inflación del ejercicio anterior, en plena sintonía con el artículo 50 de la Constitución.

Ya me referí a la falta de conexión, especialmente en esta materia, entre la Ley 21/2021 y la LPGE 2022. La explicación «inexplicable» es la siguiente. Cuando se tramita la LPGE, el artículo 58 de la LGSS –y el art. 27 Ley de clases pasivas (LCP)– no estaba reformado, por lo cual, tras regular la revalorización para el año 2022, la disposición adicional cuadragésima quinta de la LPGE 2022 establece la suspensión del artículo 58 de la LGSS –y del 27 LCP–, añadiendo que:

En 2022 la actualización de las pensiones se realizará de acuerdo con lo establecido en el título IV y disposiciones concordantes de esta ley, no siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 58 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado.

El desencuentro se produce cuando la Ley 21/2021 modifica el artículo 58 de la LGSS y la LPGE 2022 no lo incorpora en su tramitación parlamentaria.

Así recuperamos una forma de revalorización cuyo primer antecedente lo encontramos en 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<sup>8</sup>. La revalorización de las pensiones considerando exclusivamente la inflación registrada con plena garantía del mantenimiento

<sup>8</sup> El artículo 4 (Revalorización) establecía que: «Las pensiones que se causen con aplicación de las modificaciones introducidas en la presente ley serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el índice de precios al consumo previsto para dicho año».

de poder de compra se consolidó en la primera declaración del Pacto de Toledo (1995) y se concretó jurídicamente –en el marco del acuerdo de diálogo social (1996)– en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

En este sentido, se establece que la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año se realizará de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior, con la garantía de que, en el caso infrecuente de inflación negativa, las pensiones no sufrirán merma alguna. Adicionalmente y con la misma finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, se prevé la realización, cada 5 años, por parte del Gobierno y en el marco del diálogo social, de una evaluación de los efectos de la revalorización anual que contendrá, en su caso, una propuesta de actuación de la que se dará traslado a la Comisión parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

#### A) Un sistema de revalorización sin límites: del blanco al negro en un año de superposición y acumulación de sistemas

Aunque es fácil realizar valoraciones *a posteriori*, hubiera sido razonable incorporar a la fórmula de revalorización de las pensiones un mecanismo de control que limitara su crecimiento sin límite. Era previsible entender que el parón productivo –prácticamente mundial– producido por la pandemia provocaría efectos en el espacio de recuperación de las economías y, entre ellos, un descontrol en la evolución de la inflación. En la zona del euro, la inflación interanual pasó de un nivel negativo del  $-0,3\%$  en el último trimestre de 2020 al  $2,8\%$  en el tercer trimestre de 2021, alcanzando el  $4,1\%$  en octubre. La variación anual en España evolucionó desde el  $-0,8\%$  en noviembre del 2020 al  $5,5\%$  en noviembre del 2021 (Instituto Nacional de Estadística). Situándonos así en la tasa más alta del IPC desde el año 1992.

Conforme al IPC promedio entre los meses de diciembre de 2020 y noviembre de 2021, la cuantía de las pensiones contributivas del sistema y las de clases pasivas sufrirán un incremento del  $2,5\%$ . Junto a ellas, experimentarán un alza mayor las pensiones mínimas, las no contributivas, las de por hija/o a cargo y el IMV, que será del  $3\%$  (LPGE 2022, art. 45.1). No obstante, antes de realizar esta operación, las pensiones serán incrementadas en la diferencia entre el  $0,9\%$  que se determinó para el 2021 y  $2,5\%$  real, esto es, se incrementarán en un  $1,6\%$  adicional. En definitiva, las pensiones se incrementarán en 2022 en un  $4,1\%$ . El porcentaje se elevará al  $4,6\%$  ( $1,6\% + 3\%$ ) para las pensiones mínimas, las no contributivas, las de por hija/o a cargo y el IMV.

El coste previsto se sitúa en torno a 5.800 millones de euros, de los cuales 2.200 millones corresponden a la compensación y 3.600 millones a la revalorización en curso.

Sin perjuicio de los datos económicos referidos que hablan por sí solos, lo destacable –aunque no nuevo, de ahí su relevancia– es que el incremento de 5.800 millones de euros

(en términos porcentuales, el 4,1 % y el 4,6 %), sumado a la nómina de pensiones sobre la que opera, constituirá la base de cálculo de la próxima revalorización. En definitiva, el porcentaje que apliquemos para el 2023 y años sucesivos tendrá un mayor coste.

La reflexión se centra no en la fórmula utilizada, sino en la ausencia de algún mecanismo de control en los tiempos de crisis pandémica en que se aplica, en la situación financiera del sistema y en los retos de sostenibilidad del sistema que no pueden situarse en un espacio de confrontación con la garantía de suficiencia, olvidando los equilibrios necesarios.

Añadimos al sistema una nueva tensión financiera, a mi juicio innecesaria. Hubiera sido plenamente asumible, por ejemplo, que el cambio de sistema implicaba tabla rasa, esto es, la no aplicación de la paga compensatoria. Las justificaciones hubieran sido múltiples. No acumular los efectos de dos sistemas distintos que coinciden en este año pero que desaparecen en el próximo año (esto hubiera evitado la subida de la compensación del 1,6 % que actúa encareciendo el 2,5 % del año 2022 y sucesivos). La trascendencia de la sustitución del durísimo índice de revalorización por la revalorización vinculada a la inflación media registrada en el ejercicio anterior. Finalmente, entre otros, la garantía de que, en el caso infrecuente de inflación negativa, las pensiones no sufrirán merma alguna.

Junto a estas consideraciones, también hubiera sido razonable establecer un límite de crecimiento de las pensiones con elementos de ponderación, fijando un tope asumible financieramente y revisable periódicamente, como lo es el sistema mismo. Las fluctuaciones económicas derivadas de la pandemia pasada y presente son razones de tal peso que no exigen muchas aclaraciones, basta recordar los datos ya referidos de España, que ha transitado desde el -0,8 al 5,4 % en un año escaso.

## B) ¿Nuestro sistema de revalorización es el más equitativo y equilibrador en términos de suficiencia?

En las sucesivas etapas históricas, siempre ha sido un objetivo el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, normalmente en los tiempos modernos mediante la vinculación de las pensiones al IPC. En definitiva, esto significa aplicar a cada pensión el porcentaje que se fije con carácter anual, que refleja la evolución de los precios de un conjunto de bienes y servicios.

La aplicación de un porcentaje fijo sobre una pensión variable produce que el resultado del mantenimiento del poder adquisitivo de la pensión sea prácticamente individualizado. La excepción es cuando el porcentaje se aplica a pensiones mínimas o no contributivas siempre que tengan una cantidad fija y mantiene el mismo efecto cuando es variable, aunque sea por la valoración de factores no contributivos.

Con este escenario podríamos decir que cada pensionista ve actualizada su pensión en función del esfuerzo contributivo histórico que realizó antes de ser pensionista. En efecto,

en la medida en que el esfuerzo contributivo es la base de cálculo de la pensión y la pensión es la base de cálculo de la revalorización, el esfuerzo contributivo de la vida activa se proyecta a lo largo de toda la vida de la persona pensionista.

Cabe preguntarnos si efectivamente quien es pensionista debe seguir inmerso/a en las reglas del sistema contributivo o si, por el contrario, una vez que se accede a la pensión, deja de formar parte de esa estructura. En definitiva, la pregunta es si el esfuerzo contributivo de la vida activa debe proyectarse a lo largo de toda la vida de pensionista.

La fórmula de aplicar porcentajes sobre estructuras contributivas, esto es, sobre la pensión o sobre la base reguladora de la misma, es una fórmula incorrecta utilizada por nuestro sistema para valorar circunstancias o parámetros de carácter asistencial iguales para todos/as y ajenos a la estructura contributiva. La crítica que se ha realizado es que el elemento asistencial que se exige y se mide es igual para todos/as, pero el resultado de la aplicación del porcentaje sobre una base variable produce un efecto distinto e individualizado. De esta forma, a mayor pensión, mayor impacto de la circunstancia o del elemento asistencial, con el resultado de mayor pensión final. Por poner algún ejemplo, estas críticas se hicieron sobre la estructura del complemento de maternidad, hoy afortunadamente corregido. Igualmente, sobre la elevación de la pensión de viudedad hasta el 70 %, situación no corregida hasta ahora.

Traspassando las reflexiones realizadas al tema de la revalorización que nos ocupa, la situación a mi juicio criticable es la siguiente. El elemento que utilizamos para medir el IPC impacta –sin grandes matices– a todas las personas pensionistas por igual. Sin embargo, cuando aplicamos ese valor a cada pensión individual, la compensación que realizamos a cada pensionista es diferente. Utilizando una fórmula gráfica, si la barra de pan sube un 2 % y las pensiones suben un 2 %, con el incremento de la pensión, unos/as pensionistas podrán comprar media barra de pan y otros/as podrán comprar tres barras<sup>9</sup>.

No parece que el resultado sea equitativo, pero, aún más, contribuye frontalmente a que las pensiones insuficientes sean más insuficientes y las más suficientes sean más

<sup>9</sup> Aplicando la fórmula establecida en la ley, los resultados serían los siguientes:

La pensión máxima del 2021 cifrada en 2.707 euros mensuales se incrementaría en el 4,1 % (2,5 + 1,6), elevando la cuantía a 2.819 euros mensuales, lo que significa una subida de 112 euros/mes.

Las pensiones mínimas de jubilación que sufrirán un incremento mayor, al elevarse al 3 %, quedarían de la siguiente forma:

Con cónyuge a cargo: la pensión mínima pasaría de 851 a 890 euros mes (1,6 % + 3 %: 4,6), total de incremento 40 euros /mes.

Sin cónyuge a cargo: la pensión mínima pasaría de 689,7 a 721,42 euros/mes, aplicando el incremento del 4,6 %, lo que supone 31,72 euros /mes.

Con cónyuge no a cargo (que es el espacio puramente contributivo): la pensión mínima pasaría de 654,6 a 684,7 euros/mes, aplicando el incremento del 4,6, esto es, con una subida de 30,1 euros/mes.

suficientes. En definitiva, afrontamos de forma posiblemente inadecuada el mandato del artículo 50 de la CE.

Una fórmula más equitativa podría ser la siguiente:

*De lege ferenda* podría plantear que el incremento de las pensiones con el IPC debería aplicarse a la pensión media del sistema y el resultado obtenido, una cantidad fija, constituiría el incremento igualitario para todas las pensiones del sistema<sup>10</sup>.

Es cierto que un sistema como el descrito tiene el inconveniente –que debería ser corregido– de penalizar a las pensiones máximas que, de por sí, ya están penalizadas, al tener limitados los importes de reconocimiento inicial y revalorización, en relación con el mayor esfuerzo contributivo realizado.

#### 4.5.2. Edad legal de jubilación, edad de expulsión del mercado laboral y edad de acceso a la jubilación: dudosas verdades o verdades incompletas

Otro bloque de materias incorporadas a la Ley 21/2021 se centra en los distintos parámetros de ordenación de la jubilación, singularmente, desincentivación de las jubilaciones anticipadas, especialmente las voluntarias, fomento del mantenimiento en activo tras el cumplimiento de la edad de jubilación, retoques en la jubilación activa. Podríamos decir que la finalidad del conjunto de materias es propiciar «trabajar más tiempo» y, especialmente, aproximar la edad legal de jubilación a la edad real de expulsión del mercado laboral.

Así, en materia de jubilación anticipada voluntaria, se revisan los coeficientes reductores aplicables por cada mes de anticipación (antes era trimestral), con el fin de promover la jubilación a edades más próximas a la edad legal de jubilación y favorecer las carreras de cotización más largas. No obstante, se admite la aplicación de los coeficientes reductores correspondientes a la jubilación por causa no imputable a la persona trabajadora en caso de percepción del subsidio de desempleo con una antelación de al menos 3 meses. De otro lado, con el fin de reforzar la equidad, los coeficientes reductores correspondientes a esta modalidad de pensión se aplicarán sobre la cuantía de la misma, respetando la limitación

---

<sup>10</sup> Tomando como referencia la pensión de jubilación por su carácter mayoritario (representan aproximadamente el 62,6 % del total de las pensiones), se darían los siguientes incrementos: sobre la pensión media de 1.193,81 euros, se sumaría primero el 1,6 % (la diferencia entre el 2,5 % real y el 0,9 % previsto), que supondría 19 euros. Incorporando esa cantidad, daría nueva pensión media (1.193,18 + 19: 1.212,81 €), sería entonces cuando a esta cantidad aplicaríamos la revalorización del 2,5 %, que sería de 30 euros, lo que nos daría la pensión media revalorizada de 1.242,81. En definitiva, el incremento para el año 2022 que aplicaríamos a todas las pensiones por igual sería de 49 euros.

máxima a la que se refiere el artículo 57 de la LGSS, si bien dicha modificación se realizará de manera progresiva, a lo largo de un periodo de 10 años. La extensión de la menor penalización a las personas trabajadoras procedentes del desempleo debería haber sido completa, esto es, a todas las que estén percibiendo cualquier tipo de prestación o subsidio. La razón es clara, el acceso al desempleo no es una opción voluntaria. De ello deriva que el acceso a la jubilación desde la situación de desempleo no convierte lo involuntario en voluntario.

En el ámbito de la jubilación anticipada involuntaria, se introducen varias modificaciones destacables. Para empezar, a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, mencionadas en el artículo 207.1 de la LGSS, se añaden ahora el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte de la persona trabajadora, en los supuestos previstos en los artículos 40.1, 41.3, 49.1 m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores (ET). La revisión y ampliación de las causas que abren la puerta a la jubilación anticipada involuntaria dan respuesta a una doctrina jurisprudencial razonablemente regida en la interpretación del precepto. La minoración de la edad de jubilación se halla estrictamente vinculada a la concurrencia de la circunstancia que constituye el elemento esencial de la propia institución jurídica: la involuntariedad del cese. Ahora bien, el precepto no equipara a ello cualquier supuesto de desempleo, sino que efectúa una clara concreción de los supuestos en que, «a estos efectos» (*sic*), se reconoce la existencia de una situación de «reestructuración empresarial que impida la continuación de la relación laboral». Por consiguiente, afirma la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 183/2021, de 10 de febrero, que la ley excluye todas las demás situaciones que dan lugar a la extinción del contrato de trabajo y también obedecen a causa no imputable a la persona trabajadora. Y, en este punto, hemos de sostener que tampoco cabe incluir los incumplimientos contractuales de la parte empresarial –como son los que sirven para el ejercicio de la acción del art. 50 ET, de la que se trata en el presente caso–. Sostener lo contrario, concluye la sentencia, llevaría a desdibujar la finalidad buscada por el legislador que expresa y taxativamente «ha querido centrar de forma limitada y estricta la posibilidad de acceso a la jubilación anticipada y, para ello, ha definido un concepto, elaborado "ad hoc", como es el de la "reestructuración empresarial", fijando y concretando el contenido y alcance del mismo».

En este orden, también quiero destacar la exclusión inexplicable, tanto en la reforma del 2011 como en la actual del 2021, de la opción de jubilación anticipada involuntaria de la persona trabajadora por cuenta propia que es víctima de violencia de género. La figura tan solo es aplicable a las trabajadoras por cuenta ajena. La solución es técnicamente sencilla, incorporar el artículo 207.1 d) 7.ª de la LGSS a los preceptos que se aplican al régimen de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, esto es, al artículo 318 d) de la LGSS; o también a la disposición adicional primera, que determina las normas aplicables a los regímenes especiales. Téngase en cuenta que la referida es la única situación en «todo» el sistema donde están excluidas las trabajadoras por cuenta propia que son víctimas de violencia de género. Las razones de la exclusión que tantas veces he denunciado escapan de mi entendimiento.

Además, el coeficiente aplicable sobre la pensión se determina ahora por mes de adelanto de la jubilación y no por trimestre.

Así, en materia de jubilación demorada se favorece la utilización de dicha fórmula mediante la sustitución del incentivo único hasta ahora establecido por la posibilidad de que la persona interesada pueda optar entre la obtención de un porcentaje adicional del 4 % por cada año completo de trabajo efectivo que acredite con posterioridad al cumplimiento de la edad de jubilación –porcentaje adicional que se sumará al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplicará a la respectiva base reguladora, a efectos de determinar la cuantía de la pensión– o una cantidad a tanto alzado por cada año completo de trabajo efectivo acreditado y cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión; o una combinación de las dos opciones anteriores.

Por lo que a la jubilación activa se refiere, en coherencia con todo lo anterior, se exige como condición para acceder a esta modalidad de jubilación el transcurso de al menos 1 año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, estableciéndose el compromiso del Gobierno de revisar esta modalidad de jubilación en el plazo de 6 meses y en el marco del diálogo social, con el fin de favorecer el mantenimiento de la actividad de las personas trabajadoras mayores, al tiempo que se preserve la sostenibilidad del sistema.

Sin duda han quedado muchos espacios en el tintero. Es imprescindible una reordenación completa del espacio de compatibilidad entre jubilación y trabajo, bien a favor o bien en contra. Lo que es inadmisibles es el «privilegio», casi individual, que constituye el acceso a la jubilación activa de trabajadores/as por cuenta propia y ajena, prácticamente singularizados; así como los espacios de privilegio de ciertos colectivos frente a la compatibilidad plena de la jubilación y los ingresos del trabajo –o a las pensiones de incapacidad permanente, Moreno Romero, 2021a, p. 60–, o, por el contrario, el silencio normativo asociado a la inseguridad jurídica de la situación de los/las pertenecientes al sistema de clases pasivas en relación con las personas trabajadoras por cuenta ajena. En definitiva, es necesario apostar por una figura o por otra y proceder a la ordenación correspondiente (Maldonado Molina, 2021a, p. 170).

Una medida clásica nunca alcanzada, siempre deseada y recomendada por la Unión Europea es la aproximación entre la edad legal de jubilación y la edad de expulsión del mercado laboral de las personas trabajadoras de mayor edad. El distanciamiento entre ambas edades está en el tejado de los empresarios, que aprovechan y se benefician de todas las herramientas que el ordenamiento ofrece, con finalidad distinta, para amortizar puestos de trabajo, rejuvenecer plantillas..., a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social. La lucha contra este vicio del mercado se plantea siempre en términos de consecuencia involuntaria y forzada, mediante la reducción y penalización de las pensiones y no de la conducta originaria y causal que está en sede empresarial.

No estoy nada convencido sobre el impacto de las reformas de la jubilación anticipada –ni antes, ni ahora (Moreno Romero, 2014, p. 710)–, especialmente la voluntaria, en términos de alcanzar el objetivo de elevar la edad real de expulsión de las personas trabajadoras del mercado laboral. Si nos situamos en la edad de acceso a la protección por desempleo –contributiva y asistencial– de los trabajadores/as expulsados a edades tempranas y la comparamos con la edad legal y la edad de acceso a la jubilación anticipada, no creo que

la distorsión proceda del uso desproporcionado de la jubilación voluntaria. Probablemente la búsqueda del objetivo –necesario y deseado– tenga su espacio más complejo, pero más efectivo, en la adopción de medidas que operen sobre el mercado laboral. La fijación, en un espacio único, de una penalización desmedida a una persona trabajadora que ha cotizado entre 40 y 50 años a la Seguridad Social y la ausencia de fórmulas efectivas que impidan la expulsión indiscriminada y en muchas ocasiones encubierta carecen de racionalidad y de equidad. El tiempo y las cifras reales enjuiciarán los resultados y el cumplimiento de los objetivos (Tortuero Plaza, 2021).

#### 4.5.3. El Gobierno progresista rectifica al Gobierno progresista: las parejas de hecho dejan de ser ciudadanía de segunda categoría en materia de pensión de viudedad

No es ninguna novedad afirmar que la pensión de viudedad ha sido siempre fuente de controversias judiciales que son reflejo de los desajustes entre la ordenación jurídica y la realidad social sobre la que opera la norma. Y lo ha sido tanto si existía matrimonio como parejas de hecho y, por supuesto, en los casos de separación, divorcio o nulidad. Junto al desencuentro referido, la ordenación legal escasamente revisionista y siempre cargada de lastre histórico ha contribuido igualmente al conflicto.

La controversia está instalada en todos los órdenes jurisdiccionales. Tanto en el orden contencioso-administrativo en la aplicación de la LCP del Estado, como en el orden social, aplicando la LGSS, con relevantes discrepancias entre ambas jurisdicciones. Y, por supuesto, con excesiva frecuencia, es materia conocida por el TC. El relato sería interminable. Baste a modo de ejemplo traer a colación la reciente STS 480/2021, de 7 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que en recurso de casación concede la pensión de viudedad a una ama de casa tras el fallecimiento de su pareja, un guardia civil (adscrito al régimen de clases pasivas) con el que convivió durante 30 años y con el que tuvo tres hijos. Le concede la pensión de viudedad, aunque nunca se casaron, ni se inscribieron como pareja de hecho en los registros de las comunidades autónomas ni de los ayuntamientos, ni en un documento público. Por lo tanto, corrige lo establecido en la normativa de clases pasivas del Estado (con posible proyección sobre la norma de la LGSS), reconociendo en el fallo –(2.º) Se fija como doctrina lo reflejado en el penúltimo fundamento de derecho– «que la prueba de acreditar una pareja de hecho no es solo por inscripción registral o documento público, sino también certificado de empadronamiento u otro válido en derecho que demuestre esa convivencia de forma inequívoca». Realizando una valoración aproximativa y alejándonos del supuesto de hecho y de cualquier otro más o menos relevante, la exigencia formal –igualmente contemplada en la LGSS– había sido bendecida en términos constitucionales por el TC<sup>11</sup> y era doctrina reiterada, constante y uniforme de la Sala

<sup>11</sup> No vulnera la constitución la exigencia de que se acredite la existencia de la pareja de hecho por certificación registral o documento público en el que conste su constitución (Sentencia del TC 51/2014, de 7 de abril).

Cuarta<sup>12</sup>. En definitiva, la sentencia nos sitúa en la historia previa a la reforma de 2007, a saber, la situación de las parejas de hecho frente a la pensión de viudedad y los ríos de tinta doctrinal y judicial vertidos sobre la materia. Claro está, con ciertos matices, al existir hoy protección para la formalizada; por tanto, si eliminamos la exigencia formal de constitución, quedan dentro todas<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> La existencia misma de la pareja de hecho puede acreditarse indistintamente mediante la inscripción en el registro de parejas de hecho en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia (STS 393/2017, de 4 de mayo) o la constancia de su constitución en documento público (como puede ser su formalización ante notario) (SSTS de 26 de diciembre de 2011, rec. 245/2011, y 20 de mayo de 2014, rec. 1738/2013; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia –STSJ– de Madrid 1426/2015, de 29 de junio). El TS niega la validez a estos efectos del libro de familia, ya que solo acredita la filiación, pero en absoluto la existencia de una relación de hecho de una pareja (SSTS de 3 de mayo de 2011, rec. 2170/2010, y 18 de julio de 2012, rec. 3971/2011). Tampoco tienen efectividad el testamento que nombra heredera a la persona con la que se convive (STS de 26 de noviembre de 2012, rec. 4072/2011), ni las disposiciones testamentarias de las personas convivientes en las que, además de legar el 30 % de su herencia a la otra, manifiestan que ambas convivían maritalmente (STS de 9 de octubre de 2012, rec. 3600/2011), ni la manifestación de su existencia en una escritura pública de constitución de préstamo hipotecario (STSJ de Cataluña 6778/2015, de 6 de noviembre). Tampoco acredita la pareja de hecho los datos del padrón municipal (STS de 29 de marzo de 2016, rec. 3151/2014).

<sup>13</sup> De la sentencia parece desprenderse que la situación de hecho –convivencia durante más de 30 años, tres hijos comunes, convivencia en el mismo domicilio, de forma análoga a la propia de la relación conyugal, la vivienda la adquirieron en común y en ella aparecen empadronados; su condición de pareja consta en un documento notarial de compraventa, declaraciones del IRPF de forma conjunta y estaban empadronados en el mismo domicilio– y la ausencia de la formalidad exigida por la ley (no existe inscripción en el Registro de Parejas de Hecho y tampoco hay un documento público notarial que haga constancia de la constitución de pareja de hecho) han determinado el fallo que generará una doctrina con una deriva compleja dada la identidad de regulación –LCP y LGSS– y los distintos planteamientos de las salas del TS.

Sorprende el planteamiento. Supongo que el error en la apreciación es del catedrático que escribe y no de los magistrados del Alto Tribunal. Dice así la sentencia:

Esta sala ha observado en la interpretación del párrafo cuarto del artículo 38.4 del Real Decreto legislativo 670/1987 el mismo criterio seguido por la Sala Cuarta en la interpretación del artículo 174.3 del Real Decreto legislativo 1/1994 respecto de la acreditación de la convivencia estable. En ese sentido se pronunció nuestra Sentencia n.º 1668/2019, de 3 de diciembre (recurso de casación n.º 5178/2017).

Se dijo allí:

«el requisito de la convivencia estable y notoria al menos en los 5 años previos al fallecimiento del causante, exigido por el artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto legislativo 670/1987, puede ser acreditado, además de mediante el certificado de empadronamiento, por cualquier otro medio de prueba válido en derecho que la demuestre de manera inequívoca».

El antecedente recogido por la Sala Tercera e igualado a la doctrina de la Sala Cuarta (STS, Sala Tercera, 1668/2019, de 3 de diciembre, y, entre otros de los ya citados STS, Sala Cuarta, de 20 de julio de 2010, rec. 3715/2009) no es ni idéntico, ni similar. La doctrina –el requisito de la convivencia estable y notoria durante 5 años puede acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en derecho con

La superación de la vinculación de la pensión de viudedad con el matrimonio, esto es, la incorporación de las parejas de hecho a la protección, fue largamente demandada hasta su reconocimiento establecido por la reforma operada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. En efecto, la regulación de la pensión de viudedad en casos de parejas de hecho y los requisitos para su concesión se encontraban regulados en el artículo 174.3 de la LGSS aprobada por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, en su redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, y en la actualidad están regulados en el artículo 221 de la LGSS, aprobada por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Desde entonces, las reformas han sido continuas y las controversias innumerables.

Sin demasiada justificación dado el perfil político del Gobierno de la época, la incorporación de las parejas de hecho a la protección de la viudedad se cristalizó mediante la creación de una «segunda categoría» diferenciada de la matrimonial. De esta forma y a diferencia del matrimonio, en las parejas de hecho, a la persona supérstite se le exigía «dependencia económica» de la causante. Así, la ordenación jurídica incorporaba un elemento diferencial dentro del régimen contributivo y con idénticas reglas, que carecía de justificación objetiva y razonable.

No obstante, el TC mediante Auto 8/2019, de 12 de febrero, decidió inadmitir esta cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el Juzgado de lo Social número 3 de Barcelona. Según el auto, desde la perspectiva del artículo 14 de la CE nada impide que el legislador pueda regular legítimamente la pensión de viudedad de las parejas de hecho «condicionando su reconocimiento o su cuantía a la existencia de un estado real de necesidad del supérstite o de dependencia económica del causante, así como, en su caso, a la existencia de cargas familiares». Por tanto, es perfectamente constitucional una regulación de la pensión de viudedad para parejas de hecho de las características de la introducida por la Ley 40/2007, que no replique enteramente el régimen jurídico de la pensión de viudedad previsto para los matrimonios, en particular una regulación cuyo «reconocimiento se fundamenta en la concurrencia de una situación real de necesidad del supérstite, en función de su nivel de ingresos propios [...]» (FJ 3.º c).

Esta ordenación diferencial es la que intenta cambiar la nueva ordenación contenida en la Ley 21/2021. A estos efectos se modifican los artículos 221, 222 y 223 de la LGSS, así como se incorpora una nueva disposición adicional cuadragésima, para dar respuesta a las situaciones excepcionales. Finalmente, la disposición adicional tercera determina que en el plazo de 1 año el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones analizará la configuración de la pareja de hecho desde el punto de vista de la Seguridad Social, a efectos de determinar su alcance en orden a garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional. Repárese en que la ausencia de una regulación estatal de las parejas de hecho determinó que la reforma de 2007 tuviera que afrontar, con carácter previo, la conceptualización jurídica de las parejas de hecho a los exclusivos efectos de la pensión de viudedad.

---

especial poder de convicción, como puede ser el certificado de empadronamiento— refiere a los medios de prueba de la convivencia y no a la existencia de pareja de hecho en términos legales. Dicho en otros términos, al omitir la formalización exigida por la ley, la prueba de convivencia es la prueba de constituir pareja de hecho.

Sin entrar en el análisis detallado de su nuevo régimen jurídico, conviene destacar como novedades las siguientes:

- Por un lado, la desaparición de la dependencia económica como requisito de concesión, igualando en estos términos el estatus matrimonial y las parejas de hecho formalizadas. A estos efectos, el artículo 221.1 elimina de su ordenación la referencia a la cuantificación relacional de los ingresos de la persona supérstite respecto de la causante. De esta forma, el precepto determina que también tendrán derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguna de las causas de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, quienes cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 219 se encuentren unidos a la persona causante en el momento de su fallecimiento como pareja de hecho.
- También las parejas de hecho se incorporan a la protección en los supuestos de ruptura con una similitud a la situación de divorcio. Así, el artículo 221.3 determina que, cuando la pareja de hecho constituida en los términos exigidos se extinga por voluntad de una o ambas personas convivientes, el posterior fallecimiento de una de ellas solo dará derecho a pensión de viudedad con carácter vitalicio a la superviviente cuando, además de concurrir los requisitos exigidos en cada caso en el artículo 219, no haya constituido una nueva pareja de hecho en los términos indicados en el apartado 2 ni contraído matrimonio. Exigiéndose a estos efectos que la persona supérstite sea acreedora de una pensión compensatoria y que esta se extinga con motivo de la muerte de la persona causante, salvo para las mujeres que, aun no siendo acreedoras de pensión compensatoria, pudieran acreditar que eran víctimas de violencia de género en el momento de la extinción de la pareja de hecho. Se incorporan así las parejas de hecho «divorciadas» a la exigencia de ser formalmente fieles a la causante.

En similares términos a los inagotables conflictos en las situaciones de separación, divorcio y nulidad, y aun con una jurisprudencia con cierta consolidación, el anuncio de la conflictividad ahora referido a las parejas de hecho divorciadas está garantizado. Como ya he afirmado y ahora reitero, ni existe una ordenación estatal de las parejas de hecho ni de su extinción.

- En otro orden, las parejas de hecho se incorporan al ámbito de protección de la pensión de viudedad temporal (art. 222) con una ordenación bastante confusa. La foto temporal y causal que en los supuestos de matrimonio da origen a la pensión temporal del artículo 222 está contenida en el artículo 219.2, donde nada se dice de las parejas de hecho. El silencio causal también está en la ordenación contenida en el artículo 221 regulador de la pensión de viudedad de las parejas de hecho en todos los supuestos. Por tanto, se reconoce el derecho a la pensión sin determinar la causa que la origina. Reconstruyendo la causa por asimilación –que es mucho decir, cuando se trata de una regla que pretende evitar los matrimonios y ahora las parejas de hecho de convivencia–, el artículo 222 tan solo hace referencia «al tiempo de la formalización» y no al tiempo de convivencia.

- Igualmente, a las reformas referidas se incorporan la ordenación de la compatibilidad y extinción de las prestaciones de viudedad, contenida en el artículo 223.
- Especial relevancia por su alcance tiene el mecanismo de compensación histórica regulado en la nueva disposición adicional cuadragésima de la LGSS, que permite a las personas supérstites que no pudieron obtener pensión de viudedad solicitar la misma en el plazo improrrogable de 12 meses a partir del 1 de enero de 2022 y con efectos económicos desde el día primero del mes siguiente a la solicitud.

Las exigencias son las siguientes:

- Que, a la muerte de la persona causante, reuniendo esta los requisitos de alta y cotización a que se refiere el artículo 219 de la LGSS, no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad.
- Que la persona beneficiaria pueda acreditar en el momento de fallecimiento de la causante la existencia de pareja de hecho, en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 221.
- Que la persona beneficiaria no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.

La disposición es, por un lado, generosa en sus espacios temporal y causal y, por otro, incorpora restricciones inexistentes en la ordenación con la que se pretende equiparar y en la selección de las personas llamadas a ser compensadas.

La persona causante debió reunir en el momento del fallecimiento –faltaría más– los requisitos de alta y cotización, incorporando las situaciones asimiladas, la cotización singular para los supuestos de no alta... Hubiera sido menos confusa –y posiblemente menos conflictiva– la remisión sin más a los requisitos del artículo 219. Igualmente, que en el momento del fallecimiento se pueda acreditar la existencia de pareja de hecho.

Con estas premisas, el espacio temporal abierto refiere al periodo que se inicia con la entrada en vigor de la Ley 40/2007 y se cierra con la entrada en vigor de la Ley 21/2021, que instala la nueva legalidad, sin perjuicio del periodo de solicitud. No obstante, repárese en los criterios de flexibilidad jurisprudencial respecto a los tiempos y exigencia para la constitución de las parejas de hecho.

La norma no establece ninguna limitación causal, simplemente refiere a que «no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad». La fórmula utilizada no exige «denegación», simplemente que no se hubiera podido causar. Posiblemente hubiera sido más razonable y menos conflictivo vincular la causa al límite de ingresos.

Tampoco limita los tipos de pensión, de forma que se incorpora tanto la pensión «genérica» como la pensión por extinción de la pareja de hecho, con todo un abanico de variables

referidas a la pareja de hecho divorciada. Tan solo y por su propia naturaleza temporal, el límite propio opera en la pensión de viudedad temporal.

Junto a estos espacios de apertura casi sin límites, la norma restringe su aplicación –en todos los tiempos referidos– a que la persona supérstite «no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social». La restricción es injustificada y caprichosa en términos jurídicos, ya que no coincide ni con las reglas previas ni con las posteriores.

Ha sido regla clásica –antes y después de la Ley 21/2021– que la pensión de viudedad es la única compatible con todo, rentas del trabajo y prestaciones sustitutorias de las mismas. Así se desprende del artículo 223.1 de la LGSS (la pensión de viudedad será compatible con cualesquiera rentas de trabajo) y del artículo 10 de la norma reglamentaria, la Orden ministerial de 13 de febrero de 1967 (la pensión de viudedad será compatible con cualquier renta de trabajo de la viuda o con la pensión de vejez o invalidez a que la misma pueda tener derecho). La compatibilidad afecta a la pensión sin distinción de si es por matrimonio, pareja de hecho, divorcio, separación... La regla descrita es la misma tras las reformas operadas por la Ley 21/2021, que a estos efectos no afecta a las reglas de los artículos 223.1 de la LGSS y 10 de la norma reglamentaria.

Dicho lo anterior, la exigencia de que la persona supérstite de la pareja de hecho deba no ser beneficiaria de una pensión contributiva –cuando la pensión que solicita sí es compatible– para solicitar la pensión de viudedad excepcional, y, una vez reconocida la pensión de viudedad, sea compatible con el trabajo y con cualquier otra pensión sustitutoria de las rentas del trabajo, carece de la más mínima coherencia legal. Dicho en otros términos, la exigencia referida vulnera el principio de igualdad del artículo 14 de la CE.

## 5. La redimensión de la protección social complementaria profesional

El último espacio de reforma proyectada y en parte realizada se centra en la reordenación del espacio de protección complementaria. En la fase previa de la pandemia había sido objeto de reformas iniciales en varios países de la Unión Europea, que se centraban en fortalecer o redimensionar el espacio de la protección complementaria profesional, diferenciándolo del individual. Incluso esta dimensión ha tenido reflejo en las normas específicas para los distintos ámbitos, como son la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo, en el ámbito de la previsión empresarial; y el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales, en el ámbito de la previsión individual.

Se trata de nuevas fórmulas, que no son enteramente nuevas, que pretenden implantar mecanismos de protección de aportación definida, por tanto, de capitalización, vinculados al ámbito de las empresas, o (y esta es la nueva tendencia) a la mera realización de actividad, con participación conjunta de empresarios y trabajadores/as, e incluso del Estado (como es el sistema implantado en el Reino Unido), y que pretenden tener carácter obligatorio de forma directa o indirecta.

En España, esta es nuestra asignatura pendiente, que exige planteamientos nuevos (López Cumbre, 2021, p. 90). No tenemos desarrolladas adecuadamente fórmulas complementarias de protección en ninguno de los niveles, ya sean vinculados al empleo o ya sean de carácter individual y con planteamientos de fiscales carentes de equidad. Ambas situaciones pretenden corregirse (Monereo Pérez *et al.*, 2021) siguiendo las directrices de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), a su vez recogidas por el Pacto de Toledo de 2020, en la LPGE 2021.

Este espacio de reforma –que también es contemplado en la Recomendación 16 del Pacto de Toledo–, en parte incorporado a la LPGE 2021 (disp. adic. cuadragésima, que crea y articula el fondo de pensiones público de empleo), contempla una revisión del sistema de previsión social complementaria, penalizando los planes de pensiones individuales mediante una reducción del incentivo fiscal y haciendo una apuesta por los planes de empleo. Igualmente, la disposición adicional cuadragésima de la LPGE 2021 determina que, en el plazo máximo de 12 meses, el Gobierno ha de presentar un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado la capacidad legal para su promoción. No se trata de un simple mandato, sino de una previsión con un contenido detallado y claro en lo sustancial, como recoge la disposición adicional cuadragésima de la LPGE 2021.

Así ha sido, el Consejo de Ministros del 23 de noviembre de 2021 acordó la tramitación del anteproyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

Es posible que estemos en presencia de un silencioso cambio de modelo (Tortuero Plaza y Vila Tierno, 2021, p. 675), propiciado por un Gobierno de coalición progresista que plantea no pocas dudas. A mi juicio, el punto de encuentro progresista estaría en la universalidad de su alcance –primero para las personas trabajadoras por cuenta ajena y luego para las que lo son por cuenta propia– que no es posible conseguir a través de la negociación colectiva. En más de una ocasión he argumentado y defendido en sedes académicas que el elemento que podría proporcionar la universalidad es la vinculación por mandato legal de las aportaciones al contrato de trabajo con carácter obligatorio, otorgando un papel de estructuración, mejora y complementariedad a la negociación colectiva (Tortuero Plaza, 2018, p. 132).

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Cortés, J. C. (2020). Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 56, 273-316.
- Chabannes, M. (2021). El discurso de la Unión Europea sobre 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. 69-86). Thomson Reuters Aranzadi.
- Comisión Europea. (2016). *Pension reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and challenges ahead*. Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp042\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp042_en.pdf).
- García Pérez, J. (2020). La jubilación de la generación *baby boom*: una realidad coyuntural. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 24, 81-97.
- Gómez Salado, M. A. (2021). El sistema multi-pilar de pensiones en España y su caracterización jurídico-social y económica: el viejo debate entre lo público y lo privado. 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. 344-368). Thomson Reuters Aranzadi.
- Hierro Hierro, F. J. (Dir.). (2021). *Perspectivas jurídicas y económicas del «Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo» (2020)*. Thomson Reuters Aranzadi.
- López Cumbre, L. (2021). El «derecho» a la pensión futura. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 85-118.
- Maldonado Molina, J. A. (2021a). La compatibilidad trabajo-pensión y el retorno al trabajo del pensionista. En J. L. Monereo Pérez y J. A. Maldonado Molina (Dir.), *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español* (pp. 155-186). Comares.
- Maldonado Molina, J. A. (2021b). La protección social de los mayores durante la pandemia del COVID-19. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 119-177.
- Molina Navarrete, C. (2021). El «maná» de los «euro-millones» y las reformas que condicionan su «lluvia»: ¿qué mercado de trabajo, qué sistema de pensiones? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 461-462, 5-25.
- Monereo Pérez, J. L. (2021). La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 21-84.
- Monereo Pérez, J. L.; Ojeda Avilés, A. y Gutiérrez Bengoechea, M. (2021). *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*. Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G. (2020). El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020). *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 25, 13-32.
- Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Iniesta, G. y Trillo García, A. (2021). *Ingreso mínimo vital en el sistema de protección social: estudio de su configuración y régimen jurídico*. Laborum.

- Moreno Romero, F. (2014). Las jubilaciones anticipadas y el RDL 5/2013 de 15 de marzo. En P. Burriel Rodríguez-Diosdado (Coord.ª) y J. I. García Ninet (Dir.), *El impacto de la gran crisis mundial sobre el derecho del trabajo y de la seguridad social: su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014* (pp. 705-728). Atelier.
- Moreno Romero, F. (2017). La acción protectora del sistema de Seguridad Social para los trabajadores incorporados al régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos. En J. L. Monereo Pérez y F. Vila Tierno (Coords.), *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo* (pp. 501-550). Comares.
- Moreno Romero, F. (2021a). De la compatibilidad a la incompatibilidad y viceversa: legislación inadecuada y espacio para la construcción jurisprudencial. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 27, 47-70.
- Moreno Romero, F. (2021b). La anómala situación del complemento por maternidad y su impacto en el sistema de pensiones: apunte sobre su reforma por Real Decreto Ley 3/2021. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 58.
- Panizo Robles, J. A. (2011). [Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo Social y Económico de 2011](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 336, 5-122.
- Panizo Robles, J. A. (31 de diciembre de 2020). [La Seguridad Social en los presupuestos para 2021 \(Comentarios a la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021\)](https://www.laboral-social.com/panizo-robles-en-abierto-analisis-contenido-ley-11-2020-presupuestos-generales-estado-2021.html). CEF-Laboral-Social. <https://www.laboral-social.com/panizo-robles-en-abierto-analisis-contenido-ley-11-2020-presupuestos-generales-estado-2021.html>.
- Panizo Robles, J. A. (31 de diciembre de 2021). [La Seguridad Social en los presupuestos para 2022 \(Comentarios a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022 y al Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre\)](https://www.laboral-social.com/comentario-novedades-ley-presupuestos-generales-2022-panizo-robles.html). CEF-Laboral-Social. <https://www.laboral-social.com/comentario-novedades-ley-presupuestos-generales-2022-panizo-robles.html>.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (2020). La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020. *E-Revista Internacional de la Protección Social*, 5(1), 5-14.
- Sánchez-Urán Azaña, Y. y Grau Ruiz, M. A. (2021). Seguridad Social y economía digitalizada. En F. J. Hierro Hierro (Dir.), *Perspectivas jurídicas y económicas del «Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo» (2020)* (pp. 905-946). Thomson Reuters Aranzadi.
- Tortuero Plaza, J. L. (2018). [De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal](#). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 429, 105-135.
- Tortuero Plaza, J. L. (2021). Editorial. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 14-19. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi3.13532>.
- 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. 663-699). Thomson Reuters Aranzadi.
- Vila Tierno, F. (2020). El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro. En M. Á. Gómez Salado (Coord.) y F. Vila Tierno y M. Gutiérrez Bengoechea (Dir.), *La incidencia de los diferentes factores endógenos y*



- exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones* (pp. 3-28). Comares.
- Vila Tierno, F. (2021). Pensiones, mayores, reformas y perspectiva internacional. En F. Vila Tierno y M. Gutiérrez Bengoechea (Dirs.), *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores* (pp. 27-50). Thomson Reuters Aranzadi.
- 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.
- Vila Tierno, F. y Moreno Romero, F. (2018). Equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad. Pensiones mínimas, revalorización automática y factor de sostenibilidad. En J. C. Álvarez Cortés (Dir.), *Trabajadores maduros y seguridad social* (pp. 69-92). Aranzadi.

