

EMPLEO JUVENIL Y PENSIONES FUTURAS ¿PRECARIEDAD O ESPERANZA?¹

Youth Employment and Future Pensions - Precarity or Hope?

FRANCISCO VILA TIERNO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

E-mail: fvila@uma.es

RESUMEN: El empleo juvenil representa uno de los mayores problemas de orden socioeconómico, tanto para España como para la Unión Europea (UE). Con tasas de paro que superan el 25% en menores de 25 años, y diferencias marcadas entre grupos de edad y género, el acceso al empleo se presenta como una barrera crítica para el desarrollo y el progreso en los países de nuestro entorno. Se pretende, en este sentido, analizar la necesaria correlación entre empleo de baja calidad y pensiones del mañana, algo que afecta de lleno a nuestra población joven.

PALABRAS CLAVE: Jóvenes; empleo; pensiones; Seguridad Social; Precariedad.

ABSTRACT: Youth employment represents one of the major socio-economic challenges for both Spain and the European Union (EU). With unemployment rates exceeding 25% among those under 25 years old, and marked differences across age groups and genders, access to employment poses a critical barrier to development and progress in countries within our region. In this regard, it is necessary to analyze the correlation between low-quality employment and future pensions, an issue that directly affects our young population.

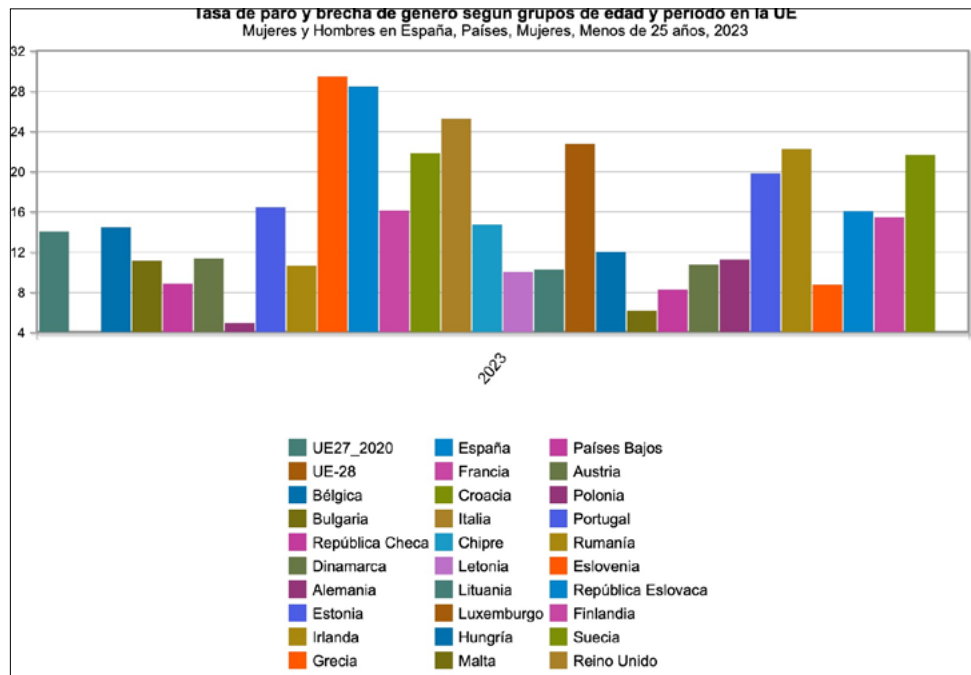
KEYWORDS: Youth; employment; pensions; Social Security; Precarity.

SUMARIO: *I. INTRODUCCIÓN. II. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA. III. LA REALIDAD DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES CON RELACIÓN A LAS PENSIONES FUTURAS. IV. LAS REFORMAS EN MATERIA DE PENSIONES CON EL OBJETO DE GARANTIZAR, PARA EL MAÑANA, LA PROTECCIÓN POR VEJEZ DE LOS JÓVENES DE HOY. 4.1. Los presupuestos de partida. 4.2. La regulación normativa. 4.3. La sostenibilidad del Sistema y los jóvenes. V. A MODO DE CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.*

1 El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Instituto Universitario de Investigación sobre “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” (JUVUMA) y de varios proyectos y grupos de investigación: Proyecto Estatal de I+D+i “La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica” (ref. PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Proyecto Autonómico de I+D+i “Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva” (ref. PPRO-SEJ-347-G-2023), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga; Proyecto de I+D+i “Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales” (ref. B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga; y Grupo SEJ-347 sobre “Políticas de empleo, igualdad e inclusión social”, financiado por la Junta de Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

El empleo juvenil es, y ha venido siendo, una preocupación clave para los Estados miembro de la Unión Europea, especialmente en países como España, donde, precisamente lo que ha destacado ha sido, de una parte, la dificultad para alcanzar un volumen suficiente o, de otra, en gran medida, los niveles de precariedad que le afecta. En este sentido, en nuestro país, las tasas de desempleo en menores de 25 años han sido tradicionalmente de las más altas en su entorno.



Fuente: INE base²

En este punto, es preciso recordar que, como afirma el art. 110 LGSS, las prestaciones contributivas se financiarán esencialmente por una serie de recursos, entre ellos,

2 Desglosado por porcentajes, por lo significativo de la comparativa, se corresponde con lo siguiente:

España	
Mujeres	
Menos de 25 años	28,4
25 y más años	12,7
Hombres	
Menos de 25 años	28,6
25 y más años	9,1
UE27_2020	
Mujeres	
Menos de 25 años	14,0
25 y más años	5,6
Hombres	
Menos de 25 años	14,9
25 y más años	4,8

“Las cuotas de las personas obligadas”. Cotizaciones que, obviamente están vinculadas, necesariamente, al empleo³.

Consecuentemente, a menor nivel de empleo, menores ingresos por esta vía, lo que obligará a buscar soluciones alternativas dentro del contexto de los recursos financieros del sistema establecidos en el citado precepto legal. Y ello, con el objeto de conseguir un sistema sostenible⁴. Pero sostenible tanto financiera, como socialmente⁵, es decir, garantizando unos ingresos o rentas suficientes para los pensionistas del mañana, esto es, las personas jóvenes trabajadoras a día de hoy.

Personas que se enfrentan a un panorama que se corresponde con:

- a) el desarrollo de carreras de cotización que comienzan de manera tardía,
- b) sometidas a interrupciones,
- c) con salarios más bajos y;
- d) con requisitos de acceso más exigentes.

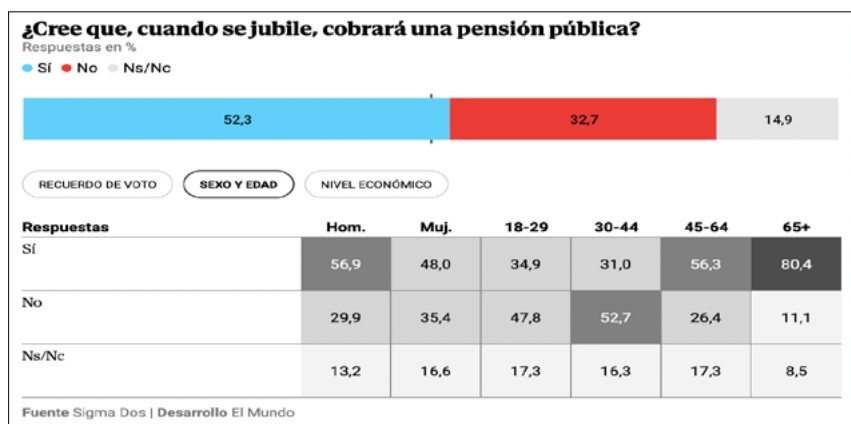
El grado de desconfianza de los jóvenes es, por tanto, importante respecto de la posibilidad de percibir en el futuro una pensión⁶. El que accedan, o no, a una pensión contributiva (y adecuada), así como que se genere un clima de confianza al respecto,

3 Un amplio estudio al respecto puede verse en VILA TIERNO, F. “Empleo, reformas laborales y sostenibilidad del sistema de pensiones”, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, Nº. 417, 2017, págs. 21-56.

4 Con detalle en VILLAR CAÑADA, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, págs. 98-119.

5 En particular: MONEREO PÉREZ, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, págs. 21-84; TORTUERO PLAZA, J.L.: “Retos y reformas en materia de pensiones”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 467, 2022, págs. 189 y ss; CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., “Hacia el reequilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, 4, 2017, págs. 301-325.

6 Encuesta de Sigma Dos:



Ficha técnica

Población de referencia y ámbito geográfico: Personas de 18 y más años residentes en España con derecho a voto. Técnica de recogida de información: A través del Panel Sigma Dos by Trust Survey. Metodología mixta telefónica (CATI) / on line (CAWI) / RRSS.

Tamaño muestral: 2.485 entrevistas.

Selección de las unidades muestrales: En la entrevista telefónica mediante selección aleatoria de hogar y aplicación de cuotas de sexo y edad en la selección de la unidad última. En el caso del panel se ha aplicado asignación proporcional por sexo y grupo de edad. La distribución de la muestra ha sido proporcional por comunidad autónoma en ambas muestras.

dependerá de que las modificaciones legislativas que se van desarrollando en los últimos tiempos –sobre este particular–, consigan el objetivo garantista que se han propuesto.

De hecho, los “cambios acometidos tienen como objetivo (...) garantizar la sostenibilidad del Sistema. No se trata de medidas aisladas, sino la suma del conjunto de actuaciones que se contextualizan en el marco del proceso de reformas que, esencialmente, desde el año 2020 se van sucediendo al hilo de las Recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo (...) Que las formulaciones acordadas o aprobadas en su día, no estas últimas, sino el conjunto de todas la que conforman el proceso de reformas, tendrán más o menos éxito en la garantía de nuestro sistema público de Pensiones, pero dicho éxito, sin duda, no es el funcionamiento estrictamente económico, sino la contribución que todo ello supone para el mantenimiento de nuestro Sistema de Bienestar y la consolidación de los avances de protección en el contexto de la Europa Social”⁷.

Este es el objetivo fundamental que se ha marcado la reforma de pensiones por fases⁸, pero no el único, sino que, entre otros, se debe garantizar la protección frente a la vejez de los que hoy son jóvenes. Y todo ello en el marco de un contexto que asegure los dos planos de la sostenibilidad, la financiera y la social⁹.

Resulta, de este modo, esencial, reforzar no solo las políticas de fomento juvenil, sino también establecer los mecanismos correctores que permitan, de un lado, garantizar el derecho a una pensión suficiente para las personas jóvenes que hoy cotizan en el marco de un sistema de reparto y equidad intergeneracional y, de otra, reforzar la fe y la fuerza del Sistema Público de Pensiones. Como se ha afirmado “el deber de los poderes públicos no se limita a garantizar la permanencia del sistema, sino de hacerlo de manera que pueda responder con suficiencia a las necesidades de los futuros beneficiarios, de una parte, y de la sociedad, por otra”¹⁰.

II. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA

En un análisis de las tasas de paro en España desglosadas por grupo de edad y género, se constata como el porcentaje se incrementa de manera inversamente proporcional a medi-

Margen de error: El error de muestreo absoluto se puede acotar por $\pm 2,0\%$ para un nivel de confianza del 95.5%, y en el supuesto de variables con dos categorías igualmente distribuidas.

Fecha del Trabajo de Campo: del 13 al 26 de diciembre de 2024

Publicación microdatos electorales de la encuesta: a partir del 8 de enero en <https://www.sigmados.com/>

Realización: Sigma Dos S.L.

Calle Velázquez 50, 6º Planta.

Dirección técnica: José Luis Rojo Gil / Ignacio Javier Clemente Sierra

- 7 VILA TIERNO, F. “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del Sistema”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, N.º. 9, 2024, pág. 11.
- 8 TORTUERO PLAZA, J. L. (2021). Editorial. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, págs. 14-19.; PANIZO ROBLES, J. A. (30 de diciembre de 2021). “Una nueva reforma del sistema público de pensiones del sistema de la Seguridad Social: la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones”. *CEF-Laboral-Social*. <https://www.laboral-social.com/analisis-reforma-pensiones-seguridad-social-ley-21-2021-panizo-robles.html>.
- 9 MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier, 2022.
- 10 VILA TIERNO, F. y RAMÍREZ BANDERA, C.: “Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria n.º 7 (2024), pág. 139.

da que se reducen los tramos de edad. Esto es, cuanto más jóvenes son las personas que conforman el ámbito subjetivo de la población activa, más desempleo se mide. Para entender este fenómeno, es preciso realizar aquel análisis en el contexto de factores estructurales y coyunturales que, de modo relevante, afectan la inserción laboral de los jóvenes. En este orden, es esencial la influencia que pueden tener las políticas de la UE, como el programa de Garantía Juvenil, así como las diferentes reformas laborales españolas que pretenden actuar sobre el mercado de trabajo. Medidas que pretenden revertir la situación de paro entre los jóvenes¹¹.

Las políticas laborales tratan, de este modo, de responder a una realidad social que requiere la intervención de los poderes públicos. Una realidad que se caracteriza por la concurrencia de una serie de aspectos que son, precisamente, los que justifican que no basta el funcionamiento natural de la oferta y la demanda para solventar los problemas de empleo para los jóvenes. Concretamente, el propio nivel de desempleo supone, de por sí, un problema, en tanto que evidencia un fuerte desequilibrio entre el número de demandantes de empleo y los puestos de trabajo ofertados, lo que contribuye, de manera directa, a incrementar la vulnerabilidad por la existencia de condiciones laborales desfavorables, con una media de salarios sensiblemente menor¹².

Todo ello sitúa al empleo juvenil como un tema central en el contexto del derecho social debido a la precariedad que lo caracteriza. En España, por tanto, la legislación laboral desempeña un papel fundamental en la protección de los derechos de las personas trabajadoras jóvenes, intentando establecer los instrumentos que garanticen condiciones de trabajo dignas y oportunidades de desarrollo profesional. Sin embargo, la realidad laboral actual muestra que estas garantías no siempre se aplican de forma efectiva.

Los números no engañan y, a pesar de los esfuerzos por plantear los cambios en la contratación que favorezcan las condiciones laborales de los jóvenes, lo cierto es que la mejora solo se ha producido parcialmente y sobre un segmento de aquellos, concentrando

11 Vid. [v.gr. VERD, J.M.; GODINO, A.; GONZÁLEZ-HERAS, A.; RODRÍGUEZ-SOLER, J. \(2025\), "Escaping the trap of temporary employment: Precariousness among young people before and after Spain's 2021 labour market reform act", International Journal of Social Welfare Volume 34, Issue 1 Jan 2025, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12645>](#)

12 "Distribución salarial por edad
Los trabajadores de más edad tienen un peso relativo mayor en los salarios más elevados, ya que tienen mayor proporción de contratos indefinidos, mayor antigüedad y más experiencia laboral. Por su parte, los jóvenes se concentran en los salarios más bajos, por su mayor proporción de trabajo a tiempo parcial, contratos temporales y su menor antigüedad.

En 2023 el salario medio bruto osciló entre los 1.387,4 euros que, en promedio, percibieron los menores de 25 años, y los 2.522,2 euros de los asalariados de 45 a 54 años".

Salarios medios brutos por grupo de edad. Euros

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	1.944,4	1.982,3	2.038,6	2.076,5	2.118,8	2.273,0
De 16 a 24 años	1.091,7	1.184,7	1.207,1	1.223,0	1.319,0	1.387,4
De 25 a 34 años	1.615,2	1.671,5	1.723,7	1.765,3	1.837,0	2.011,5
De 35 a 44 años	2.020,6	2.015,8	2.048,5	2.113,9	2.172,8	2.279,7
De 45 a 54 años	2.140,7	2.157,1	2.199,4	2.276,3	2.285,9	2.522,2
De 55 y más años	2.205,6	2.306,3	2.361,2	2.320,0	2.361,8	2.478,0

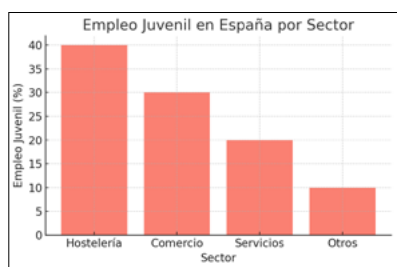
Decil de salarios del empleo principal. Encuesta de Población Activa (EPA). Año 2023. Nota de prensa: 22 de noviembre de 2024 ([https://www.ine.es/dyngs/Premsa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20\(en,menos%20de%201.534%2C7%20euros.\)](https://www.ine.es/dyngs/Premsa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20(en,menos%20de%201.534%2C7%20euros.)))

A estos datos acompañan las estadísticas por formación, apreciándose que, en general, a mayor nivel de formación mayor salario.

una mayor temporalidad entre ocupaciones más básicas, con menor exigencia formativa y en actividades muy características como la hostelería, el turismo, servicios personales y ventas al por menor¹³. Se ha reducido, en términos generales, la temporalidad, incrementándose la estabilidad y reduciéndose el desempleo, si bien, colectivos como las mujeres jóvenes siguen siendo grupos especialmente vulnerables¹⁴.

Como se ha puesto de manifiesto, de manera muy gráfica, “España presenta una estructura laboral fuertemente dual. Esto significa que una parte de los trabajadores están protegidos por empleos estables y bien remunerados. Una segunda parte, especialmente constituida por jóvenes, son los trabajadores vulnerables, cuyas condiciones laborales se caracterizan por las altas tasas de desempleo y subempleo, con elevada incidencia de los contratos temporales y otras formas atípicas de empleo, inestabilidad generalizada en la contratación y predominio de empleos con bajo nivel de remuneración”¹⁵

13



A estos datos generales hay que añadir los siguientes más específicos de la EPA, situando a los jóvenes en los grupos en los que, precisamente, se corrobora un menor nivel salarial:

“Los salarios más bajos (por debajo de 1.534,7 euros) se concentraron en 2023 en Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (78,4%) y en el sector de Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (61,8%). Por su parte, las ramas de actividad con mayor peso relativo en salarios de 2.548,2 y más euros fueron Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (66,6%), Actividades financieras y de seguros (66,4%) y Educación (60,1%).

En cuanto a los salarios medios, los más bajos en 2023 correspondieron a Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (1.014,5 euros), Hostelería (1.455,9) y Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (1.561,6).

Y los más elevados se dieron en Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (4.067,2 euros), Actividades financieras y de seguros (3.542,9) y Administración Pública y defensa Seguridad social obligatoria (2.948,9).

Distribución salarial por ocupación

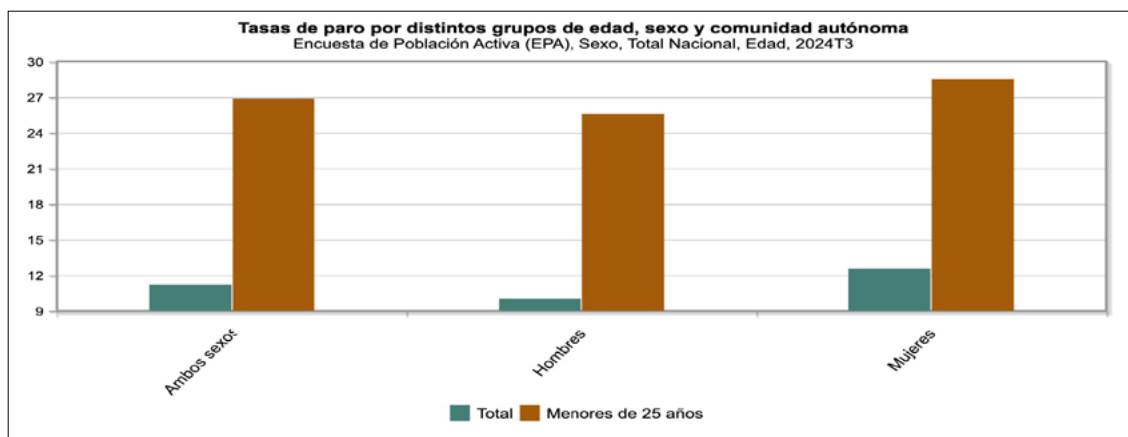
Los grupos de Directores y gerentes y de Técnicos y profesionales científicos e intelectuales tuvieron en 2023 una mayor representación en los salarios altos (2.548,2 euros o más), mientras que los trabajadores en Ocupaciones elementales presentaron una mayor concentración en los bajos (inferiores a 1.534,7).

Los salarios medios más elevados se dieron en el grupo de Directores y gerentes (4.657,1 euros) y en el de Técnicos y profesionales científicos e intelectuales (3.283,2). Y los más bajos se registraron en Ocupaciones elementales (1.358,8 euros) y en Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores (1.656,7)”. Decil de salarios del empleo principal. Encuesta de Población Activa (EPA). Año 2023. Nota de prensa: 22 de noviembre de 2024 ([https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20\(en.menos%20de%201.534%2C7%20euros.\)](https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20(en.menos%20de%201.534%2C7%20euros.)))

- 14 GODINO, A.; MOLINA, O.; SULEMAN, F. “¿Las reformas laborales han reducido la temporalidad de los trabajadores jóvenes? Un análisis de posibles efectos a corto plazo en España y Portugal”, *Fundación “la Caixa” Observatorio Social de “la Caixa”*, Junio 2024; VERD, J.M; GODINO, A.; GONZÁLEZ-HERAS, A.; RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2024). *op. cit.*
- 15 Dirección General del INJUVE, “Resumen ejecutivo Estrategia de Juventud 2022-2030”, *Instituto de la Juventud, 2022*, pág. 25. Además, este instrumento nos muestra el escenario en el que se mueven los jóvenes tras una serie de crisis consecutivas con una afección directa a su colectivo: “La juventud fue el segmento de la población en España que más sufrió los años de la crisis económica de 2008-2014. En 2013 alcanzó una tasa de paro máxima de 42,4% que, entre los menores de 25 años, se situó en el 58% en 2014. Pero lo más significativo es que la recuperación del empleo que se inició en 2014 se fundamentó, en buena medida, en una mayor precarización de las condiciones de trabajo de nuestra juventud, amparada por la Reforma laboral de 2012, que incrementó la

La reforma laboral por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ha supuesto una mejora significativa en el nivel de empleo y especialmente en la contratación estable¹⁶. Es cierto, no obstante, que se ha visto un crecimiento de la contratación como fijos discontinuos, y que la precariedad no se ha eliminado¹⁷, especialmente en lo que respecta a las condiciones laborales, pero ello no obsta para reconocer una mejora de la situación de los jóvenes respecto al empleo¹⁸.

En esta línea, las estadísticas nos muestran como las tasas de paro juvenil en España, en comparación con otros grupos de edad, han sido, y siguen siendo, muy significativas. Destaca la brecha existente entre los niveles de desempleo de los menores de 25 años frente al resto de la población activa. Lo que pone de manifiesto que persisten los problemas de las personas jóvenes para acceder a empleos estables y de calidad. Además, se observa que los datos varían según el género, lo que refleja la necesidad de políticas más inclusivas.



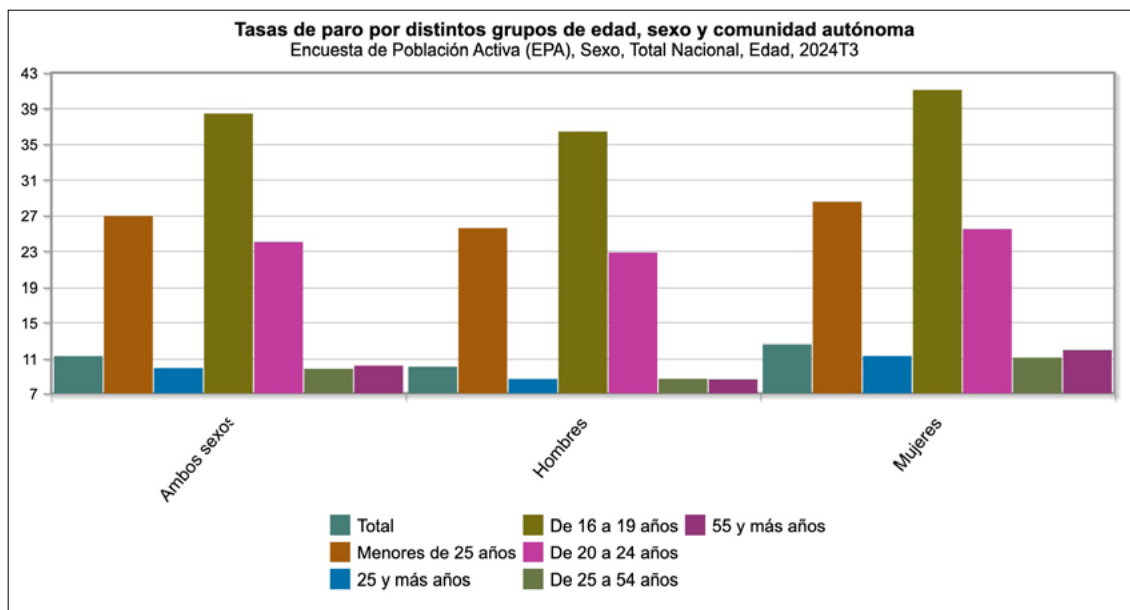
De manera más evidente, tal y como decíamos, el colectivo de 16 a 19 años se dispara en cuanto al desempleo, reflejándose de manera clara que el colectivo menor de 25 años cuenta con una media de paro muy por encima de la de otros grupos de edad:

estructura dual del mercado de trabajo que ya caracterizaba a nuestro país desde los años 90 del siglo XXI. La pandemia de la COVID-19 certificó la vigencia de un modelo según el cual el despido masivo de personas con contratos temporales se ha convertido en la forma habitual de gestión de la incertidumbre económica durante las crisis: entre febrero y junio de 2020, durante los meses más duros de la pandemia, más de 7 de cada 10 puestos de trabajo destruidos correspondieron a contratos temporales. Debido a su sobrerrepresentación en la temporalidad, 6 de cada 10 empleos destruidos fueron de menores de 30 años”.

16 GÓMEZ SALADO, M.A. (2022); “Una panorámica de la contratación laboral tras la última reforma contenida en el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre”; *Lan Harremanak*, 48, págs. 15 y 16 (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.234791>).

17 MONTES ADALID, G.M. “Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 2022 (<https://doi.org/10.24310/rejls.vi4.14282>).

18 Dirección General del INJUVE, *op. cit.*



Los principales problemas, por tanto, para el empleo joven, incluyen la precariedad laboral, el acceso limitado a empleos estables y la falta de una transición fluida entre el sistema educativo y el mercado laboral. La falta de oportunidades estables provoca que muchos jóvenes opten por migrar o aceptar trabajos con condiciones por debajo de los umbrales medios o de los que podrían aceptar de acuerdo con su cualificación.

Las políticas laborales, como el Plan Estatal de Garantía Juvenil, buscan mejorar la situación laboral de los jóvenes mediante programas de capacitación, pero también con incentivos para las empresas y medidas específicas para reducir el desempleo juvenil. Sin embargo, la efectividad de estas políticas es variable y no se ha conseguido fijar una solución definitiva y a largo o corto plazo¹⁹.

Para mejorar la situación, es decir, reducir la precariedad y ofrecer a los jóvenes oportunidades de empleo más estables y de mayor calidad, es necesario implementar políticas activas de empleo que incluyan programas de formación específicos para sectores con alta demanda, incentivos económicos y legales para la contratación de jóvenes y un mayor control de la temporalidad en los contratos.

En este sentido, la evolución de las modalidades contractuales en nuestro país ha respondido a la necesidad de adaptar la contratación a las realidades cambiantes del mercado laboral y a las características de los distintos perfiles de trabajadores²⁰. Este enfoque busca no solo la flexibilidad en el empleo sino también asegurar oportunidades laborales en función de las habilidades, experiencia y situación de cada trabajador. Y ello ha supuesto, entre otras, una continua transformación de los contratos formativos para

19 GODINO, A.; MOLINA, O.; SULEMAN, F. “¿Las reformas laborales han reducido la temporalidad de los trabajadores jóvenes? Un análisis de posibles efectos a corto plazo en España y Portugal”, *Fundación “la Caixa” Observatorio Social de “la Caixa”*, Junio 2024; VERD, J.M; GODINO, A.; GONZÁLEZ-HERAS, A.; RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2024). *op. cit.*

20 GOERLICH PESET, J. M., “La reforma de la contratación temporal”, en Mercader Uguina, J.R., de la Puebla Pinilla, A., Goerlich Peset, J. M. (eds.) *La reforma laboral de 2021: un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 23 a 25.

dar respuesta a las necesidades de contratación de los jóvenes. Sobre todo, porque el gran hándicap de éstos es, precisamente, la falta de experiencia²¹.

Encontramos, por tanto, que tanto los contratos de duración determinada, como los contratos formativos, se presentan como una primera oportunidad de empleo que facilitan una experiencia laboral que le permita romper el círculo vicioso que impide encontrar un trabajo como consecuencia de la ausencia de profesionalidad²². Junto con ellos, el contrato a tiempo parcial (que se compatibiliza en gran cantidad de ocasiones con los estudios) o el fijo discontinuo (también en temporadas en las que no coincide con calendario académico), están siendo la vía más habitual de contratación de los jóvenes²³.

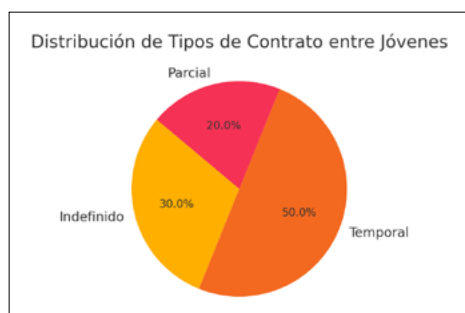
Estos contratos, sin embargo, como ya advertíamos, son los que presentan un mayor nivel de desprotección, con unas condiciones más precarias, los que hacen que se reconozca el mercado de trabajo como dual o fuertemente segmentado y con un ámbito subjetivo reconocible por la edad.

Los poderes públicos tienen, por tanto, la obligación, de adoptar medidas que vayan en la línea de solventar esta problemática, con líneas específicas de actuación para los jóvenes. Dentro de estas, podemos destacar aquellas que tratan de implementar herramientas que, fundamentalmente, orienten y cualifiquen a los jóvenes para su inserción en un mercado laboral²⁴ que demanda unas características concretas²⁵.

21 MERCADER UGUINA, J.R y MORENO SOLANA, A., “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. Monográfico, 2022, págs. 63 a 88.

22 VILA TIERNO, F. “Problemas de delimitación de la relación jurídica de los jóvenes y la empresa, en los procesos de transición entre formación y empleo, Noticias, N.º. 6, 2022, https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2022/06/vila_noticias_cielo_n6_2022.pdf

23



Coincide, en este caso, con unos menores salarios para los contratos a tiempo parcial y los contratos temporales: “El 34,9% de los asalariados a jornada completa ganó al menos 2.548,2 euros mensuales en 2023, mientras que el 20,0% percibió menos de 1.534,7. Por el contrario, el 88,9% de los asalariados a tiempo parcial ganaron menos de 1.534,7 euros. Y el 1,0% recibió 2.548,2 o más. Por tipo de contrato, los asalariados con contrato indefinido percibieron un salario medio mensual de 2.363,2 euros en 2023. Los de contrato temporal recibieron 1.832,3”.

Decil de salarios del empleo principal. Encuesta de Población Activa (EPA). Año 2023. Nota de prensa: 22 de noviembre de 2024 ([https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20\(en,menos%20de%201.534%2C7%20euros.\)](https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/dsEPA2023.htm#:~:text=El%20salario%20medio%20mensual%20(en,menos%20de%201.534%2C7%20euros.)))

24 MERCADER UGUINA, J.R y MORENO SOLANA, A., *op. cit.* “Que la formación es un elemento indispensable para encontrar un empleo, o para mantenerlo, es un hecho por todos conocido, que no pasa desapercibido por nuestros legisladores, ni europeo, ni nacional. Como tampoco lo hace que la tasa de desempleo juvenil es uno de los problemas socio-laborales más enquistados en nuestro país (...) La importancia de la formación tiene un evidente reflejo en las tasas de empleo y en las tasas de paro de los jóvenes (...)”

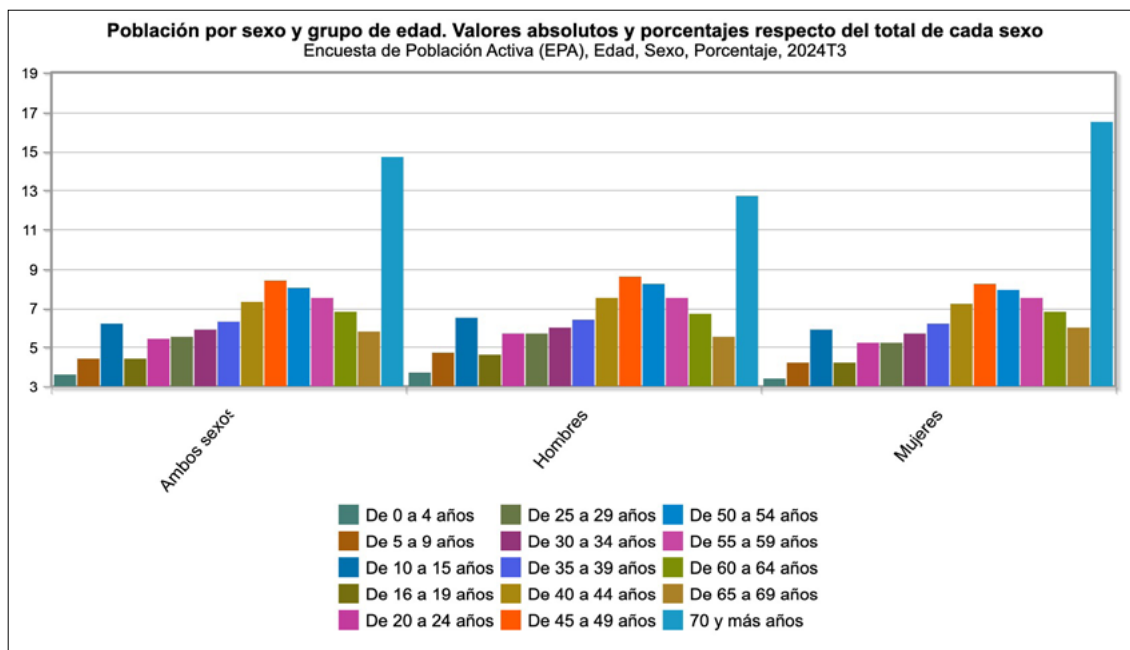
25 Así, por ejemplo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contempla una actuación específica de Empleo Joven. Se presenta como “un plan de choque contra el desempleo juvenil que facilite la inserción laboral, construya vidas laborales estables y aumente la formación y capacitación de los jóvenes, es uno de los elementos transversales y prioritarios de las actuaciones del Plan de Recuperación”. Se estructura en tres programas para

III. LA REALIDAD DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES CON RELACIÓN A LAS PENSIONES FUTURAS

Las políticas laborales descritas anteriormente y enfocadas en jóvenes han tenido resultados dispares, destacando la necesidad de medidas estructurales que promuevan empleo de calidad. Lo que es una realidad incuestionable es que, como se ha señalado, la temporalidad y precariedad afectan a la continuidad de las carreras de cotización, exacerbando el problema de sostenibilidad de las pensiones. En esta línea, políticas activas de empleo en las que se hagan presentes medidas como incentivos legales o fiscales a empresas que contraten jóvenes o programas duales de formación profesional, pueden ser claves para revertir esta situación.

En cualquier caso, las cifras de empleo y contratación que se adelantaron en el epígrafe precedente, hay que contextualizarlas frente a la distribución de la población por edad. Una distribución en la que se vislumbra que el segmento de población mayor se concentra en los mayores de 70 años. Es decir, que la población que se identifica con los actuales beneficiarios de las pensiones constituye el mayor colectivo poblacional. Éstos, además, deben ser sostenidos por un número más reducido de personas que, a mayor abundamiento, no está aportando suficientemente al Sistema (por trabajos más precarios), ni para garantizar el reemplazo generacional, ni para sostener el coste de las pensiones contributivas actuales ni las pensiones del mañana. Ni tampoco, como se puede deducir, para generar derecho a una pensión suficiente y adecuada (tanto por la temporalidad, como por las condiciones laborales más reducidas).

personas de entre 16 y 29 años, en el marco de una economía con mayor trasfondo social y con nuevos nichos de mercado: la transición ecológica y la economía verde, la digitalización de servicios, la cohesión social, la lucha contra la despoblación y el desarrollo local rural. Incluye, en primer lugar, el programa TándEM, como un proyecto de formación en alternancia con el empleo aplicado a proyectos de interés público y social. En segundo término, se prevé un plan de primeras experiencias de empleo, en las administraciones públicas, para personas jóvenes desempleadas que haya completado y acreditado sus competencias. Por último, el programa *investigo*, como un plan de empleo para personas jóvenes investigadoras y tecnólogas. De otra parte, el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes: “El Plan de Garantía Juvenil Plus tiene como objetivo mejorar la cualificación de las personas jóvenes para que adquieran las competencias profesionales y técnicas necesarias para acceder al mercado laboral. El Plan de Garantía Juvenil se inscribe en una inversión global, el Plan Estratégico Juventud Avanza, que agrupa el conjunto de acciones para el empleo juvenil y que destinará 4.950 millones a estos fines, la mayor cantidad destinada hasta el momento por un Gobierno para acciones de empleo juvenil. En este marco, se prevén medidas de Flexibilidad y agilidad de la gestión, un espacio virtual específico que permitirá la formación y también la búsqueda y selección de ofertas de empleo; medias de emprendimiento; Programa *emprende* con microcréditos; Refuerzo de la orientación mediante la red *Re-Orienta* y orientación dirigida a las personas jóvenes con responsabilidades familiares; La formación en derechos laborales, el acceso a contratos formativos y la disposición de herramientas digitales serán algunos de los instrumentos para impulsar su integración en el mercado laboral; La igualdad, la conciliación y la corresponsabilidad; visibilizar el papel de las mujeres jóvenes en las profesiones STEM; Favorecer la formación: Primera experiencia profesional: Reincorporación al mercado laboral; Acciones de empleo para personas LGTBI; favorecer las políticas de Responsabilidad Social Corporativa y se realizarán campañas de sensibilización en las empresas para facilitar que todas las personas puedan acceder al mercado laboral con independencia de su identidad sexual; políticas para jóvenes migrantes y personas con discapacidad: itinerarios personalizados de inserción; Regeneración de espacios rurales y urbanos en declive; promoción de escuelas taller, talleres de empleo y programas mixtos de Empleo-Formación se incentivará la puesta en valor del patrimonio histórico, natural y cultural, la recuperación de oficios y generación de oportunidades laborales; programas de Empleo-Formación; Oportunidades en la transición económica: Economía circular, economía digital, energías renovables, transición ecológica y economía azul. Y ello junto a políticas de carácter autonómico, [v.gr.](#) Acuerdo de 19 de abril de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Juventud de Andalucía 2022-2026.



A la vista de lo anterior, es evidente que también en el marco de la reforma de las pensiones dónde debe actuarse. Como se ha manifestado “Es imprescindible que el conjunto de las reformas consiga un equilibrio donde la equidad individual y generacional constituya un espacio de referencia (...) Sin perjuicio de la situación excepcional en la que nos encontramos (...) no podemos, ni debemos, transferir una carga insostenible 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”²⁶.

IV. LAS REFORMAS EN MATERIA DE PENSIONES CON EL OBJETO DE GARANTIZAR, PARA EL MAÑANA, LA PROTECCIÓN POR VEJEZ DE LOS JÓVENES DE HOY

4.1. Los presupuestos de partida

Venimos, como es sabido, de un contexto caracterizado por el fortalecimiento de las TIC y el incremento de la brecha digital, pero también de la sustitución de cotizantes por Inteligencia Artificial (IA) –lo que nos obliga a centrarnos en la búsqueda y adaptación de nuevos yacimientos de empleo– y a la necesidad de hacer frente a las sucesivas crisis económicas por la pandemia, así como a la energética, bélica e inflacionista. Este panorama es el que predetermina y ha de predeterminar el futuro del empleo, por lo que los jóvenes se van a mover, necesariamente, en este escenario socioeconómico.

Este panorama, no obstante, ha traído, así mismo, nuevas oportunidades, teniendo especial protagonismo el Plan Next Generation a nivel europeo y la aplicación en España

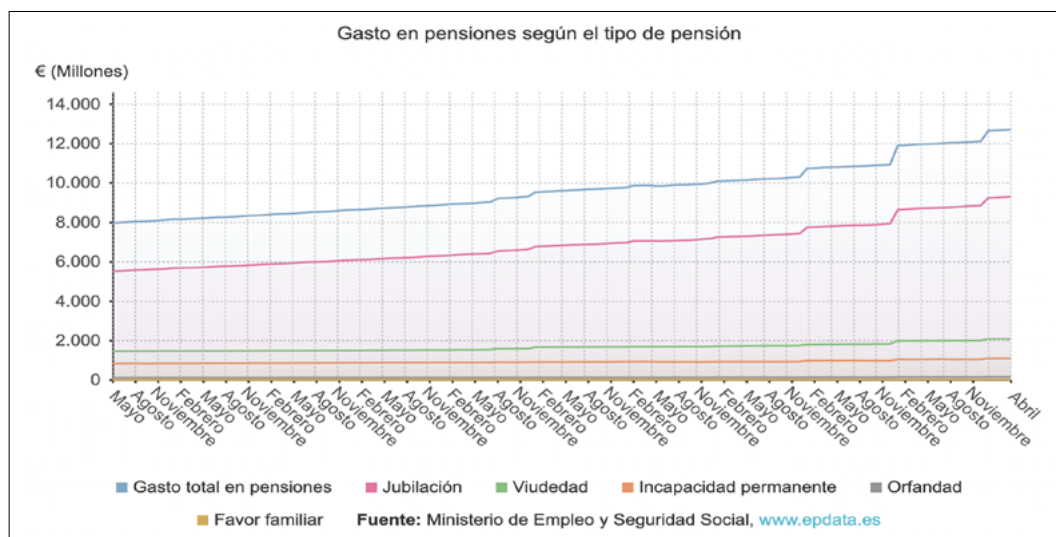
²⁶ TORTUERO PLAZA, J. L. op. cit. pág. 202.

mediante el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La aportación de fondos vinculados a la puesta en marcha de planes de reforma estructurales ha situado en un primer plano la actualización de nuestro Sistema de Pensiones²⁷. Con miras a garantizar su sostenibilidad, pero sin perder de vista el requisito constitucional de la suficiencia para sus beneficiarios. Y aquí es donde entran de lleno los jóvenes, en tanto que la garantía de sostenibilidad del sistema es la garantía de que podrán acceder a pensiones públicas en el futuro, pero al tiempo, que están tendrán una cuantía que resultará adecuada para responder a sus necesidades vitales. Pero todo ello hay que asegurarlo en una realidad que viene marcada por menores ingresos vía cotizaciones –ligadas a un empleo de menor calidad– y a un volumen cada vez mayor de gastos en pensiones²⁸ como consecuencia del envejecimiento poblacional y la mayor esperanza de vida, así como el paso a la jubilación de aquellos que han venido teniendo mejores condiciones laborales. Sin olvidar, como más adelante se concretará, que el incremento del IPC que se ha visto reflejado en la revalorización de las pensiones ha supuesto una situación que, desde algunos ámbitos, se ha identificado como de riesgo cierto para la propia supervivencia del Sistema.

En esta línea es en la que se apunta desde las Recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas por el Pleno del Congreso en el ámbito del Informe de Evaluación y Reforma²⁹, que incluye como la número 14 la relativa a Juventud y Seguridad Social. En esta, precisamente, se reiteran los problemas que, de manera directa, afectan a la protección social de los jóvenes, concretamente a las futuras pensiones y por la precariedad de sus condiciones laborales o el retraso de su incorporación al mercado de trabajo³⁰. Pero

27 MOLINA NAVARRETE, C. “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*, 461-462, 2021, Centro de Estudios Financieros, pág. 15.

28



29 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 27 de noviembre de 2020.

30 “Los datos de ocupación por tramos de edad ponen de relieve las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo. La Comisión es consciente de las negativas consecuencias que ello comporta para las futuras pensiones que corresponderán a quienes hoy son jóvenes. En línea con lo anterior, la Comisión advierte de las dificultades de los jóvenes para acceder a un empleo y de su escasa protección social, como consecuencia de unas condiciones de trabajo precarias. El fracaso escolar, el abandono prematuro del sistema educativo y el alargamiento excesivo de los períodos formativos, dificultan o retrasan la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y disminuyen, también, sus años de cotización. Por ello, se requiere el impulso de políticas que faciliten la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, especialmente con el

además de destacar estos problemas y las posibles vías de solución (formación y mejora de relaciones laborales), subraya un elemento que hoy es fácilmente reconocible: la desconfianza de los jóvenes en el Sistema Público de Pensiones y en las posibilidades de cobrar en su retiro una prestación por jubilación. Ello conlleva una primera reflexión importante: por más que se realicen cambios en el sistema y estos puedan ser relevantes y de consecuencias positivas, es preciso que se refuerce la confianza de los jóvenes en aquél, puesto que la garantía de su futuro pasa por la apuesta de las personas jóvenes.

Se plantea, en este marco, el Compromiso 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que tiene como finalidad la “Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible”, teniendo, como premisa esencial de la “Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”. A partir de aquí marca dos pautas que afectan, del modo en el que hemos indicado, a los jóvenes, en tanto que “La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional”³¹. Esto es, se pretende garantizar la sostenibilidad financiera y social, así como la equidad intergeneracional, en la que se refleja la necesaria relación entre personas mayores y jóvenes en el mantenimiento del Sistema, en este caso, a través de la reafirmación del sistema de reparto. Pero ello sin que repercuta en el poder adquisitivo de las pensiones ya que se revalorizarán conforme IPC³².

4.2. La regulación normativa

Esta previsión encuentra su reflejo legal a través de la reforma del artículo 58 de la Ley 21/2021, que fija, de manera definitiva la revalorización de las pensiones contributivas “al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior (art. 58.2 LGSS). Añadiendo, además, un mecanismo de garantía que impide una variación en caso de evolución negativa. Esto es, la revalorización al Índice de Precios al Consumo (IPC), se hace con la “finalidad de

impulso de la formación profesional y de la interrelación universidad-empresa, así como una mejora del marco de las relaciones laborales que permita combatir las condiciones de precariedad que las mujeres y los hombres jóvenes soportan en la actualidad. En concreto, las altas tasas de temporalidad, parcialidad y elevados índices de rotación, así como los contratos de escasa duración, situaciones de subempleo o exceso de horas extraordinarias de realización obligatoria –en ocasiones sin remuneración– suponen un impedimento para la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas, perjudicando sus cotizaciones y, en consecuencia, sus futuras pensiones. Dentro del marco descrito, la Comisión advierte también del descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud: Muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que ésta no será suficiente para poder vivir dignamente. Por eso, ellos deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida en aquél, lo cual exige la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y de sus virtudes. Debe reforzarse la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar. Por otro lado, la Comisión considera que se deben seguir adoptando medidas legislativas definitivas encaminadas a garantizar y a mejorar la protección social del colectivo de becarios; sin perjuicio de lo anterior, la Comisión es consciente de la débil posición de los becarios, por lo que exige una legislación que mejore su protección social y garantice el derecho constitucional a una carrera profesional adecuada y justa, junto a una programación de las actividades inspectoras encaminada a evitar abusos que oculten relaciones laborales fraudulentas”.

31 <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-30-sostenibilidad-largo-plazo-del-sistema-publico-de-pensiones-en-marco-del-pacto-de-toledo>

32 Cada año, tomando como elemento de referencia la inflación media del ejercicio anterior (IPC medio entre diciembre y noviembre, se ajusta, por tanto, a un valor real y no a una previsión).

preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas” (EM). La razón es simple, estamos ante un fin constitucionalmente protegido: las pensiones deben ser adecuadas para garantizar, a su vez, el principio de suficiencia. Se concluye, a estos efectos, que la garantía de la suficiencia no tiene porqué implicar la imposibilidad del mantenimiento de la sostenibilidad.

No obstante, se requiere, como contrapartida, establecer otros mecanismos que, de manera compensatoria, aseguren la sostenibilidad. Entre ellas, conseguir retrasar la edad efectiva de jubilación para hacerla confluir con la edad legal, mejorar la jubilación demorada, desincentivar jubilación anticipada, fomentar envejecimiento activo... todo ello, con el objeto de posponer el acceso a la prestación. Pero también, se revisa la pensión de viudedad y, especialmente, se produce la derogación definitiva del factor de sostenibilidad, sustituyéndolo por la creación de un mecanismo de equidad intergeneracional (MEI)³³. Es el instrumento diseñado expresamente para contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones sin que se afecte a su suficiencia³⁴ y que tiene una repercusión directa sobre los jóvenes³⁵. Este mecanismo, de naturaleza temporal, está dirigido a reforzar la sostenibilidad del sistema de reparto de la Seguridad Social³⁶, pero, a diferencia del factor de sostenibilidad, el MEI no reduce la cuantía en el pago de las pensiones públicas³⁷, sobre todo, a las personas más jóvenes. Supone, en esencia, un incremento de la cotización que será soportada por las personas trabajadoras actualmente y que actuará como “hucha” o fondo para los pagos del mañana³⁸.

33 Además, se suman otras medidas como la eliminación de gastos impropios, mediante el traspaso de la cobertura financiera de los denominados gastos impropios de la Seguridad Social, de manera que su financiación no se va a apoyar en las cotizaciones sociales, sino a través de transferencias del Estado a la Seguridad Social; la creación de un nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos en base a sus ingresos reales (con la idea de suprimir la tradicional medida de hacer soportar por el Régimen General de los gastos generados por Regímenes deficitarios. O la reordenación de los denominados segundo y tener pilar a través de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo.

34 Vid. sobre el particular, PÉREZ DEL PRADO, D. “La reforma del régimen de financiación de la Seguridad Social ¿cambio de rumbo en la sostenibilidad de las pensiones?”, *Temas Laborales*, núm.163/2022. Págs. 34 y 35.

35 Como expresamente se preveía en el componente 30: C30.R2-D. “Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, lo que implica incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población”.

36 De manera más extensa, podemos decir, siguiendo la EM de la misma Ley, que en la línea de las recomendaciones del Pacto de Toledo (núm. 3), contribuye directamente a la idea de que hay que dotar de recursos económicos e incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para asumir con fortaleza financiera los futuros retos que exige la reiterada sostenibilidad del sistema.

Se trata: “de una herramienta contingente y temporal – en función de las necesidades excepcionales y acotadas en el tiempo al cambio demográfico- que actuará sobre el conjunto de parámetros del sistema, preservando el equilibrio entre generaciones y fortaleciendo su sostenibilidad”; de un mecanismo de carácter “temporal (acotado a los años en los que el sistema tiene que abordar el reto demográfico), contingente (sólo se activará si hay desviación de gasto en pensiones), secuencial, flexible y equilibrado, al operar sobre los diferentes parámetros del sistema. ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (14 de diciembre de 2021). Algunos apuntes sobre los mecanismos previstos en la reforma de la legislación de la Seguridad Social: en especial, la revalorización de pensiones y el mecanismo de equidad intergeneracional. Trabajo, Persona, Derecho y Mercado. <http://grupo.us.es/iwpr/2021/12/14/algunos-apuntes-sobre-los-mecanismos-previstos-en-la-reforma-de-la-legislacion-de-la-seguridad-social-en-especial-la-revalorizacion-de-pensiones-y-el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>.

37 Este efecto se refleja concretamente en MONEREO PÉREZ, J.L., FERNANDEZ BERNET, J.A. *La sostenibilidad de las pensiones públicas*, Tecnos, 2014, pág. 102.

38 Sobre su configuración y contenido, vid. VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. y BENÍTEZ LLAMAZARES, N. (2022). “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 467, pág. 135: “Su configuración se establece sobre dos componentes con una proyección temporal que responde a la siguiente regulación: Primer componente. Desde 2023 y hasta 2032, esto es, durante 10 años, se fijará una cotización adicional finalista de 0,6 puntos porcentuales que irá destinada a incrementar los recursos del fondo de reserva

Pero hemos afirmado que el MEI sustituye a un Factor de sostenibilidad que penalizaba especialmente a los jóvenes. Ello era así en tanto que no respetaba el principio de solidaridad intergeneracional. Los jóvenes tendrían menores pensiones públicas debido a la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de tener una extensa vida laboral que le permitiera desarrollar una suficiente carrera de cotización, así como por el aumento progresivo de la esperanza de vida. De este modo, contribuirían ahora al pago de las pensiones de los beneficiarios de la pensión de jubilación actuales y los que fueran llegando a lo largo de su vida laboral hasta alcanzar la condición de pensionistas, momento en el que percibirían una prestación minorada por los cálculos realizados con el factor de sostenibilidad y que obligaban, en esencia, a repartir la cuantía del importe de la pensión entre el mayor número de años que se prevén por el aumento de la esperanza de vida³⁹. Esto es, se “condena”, de algún modo, a una prestación sobre cuya cuantía reducida se pueden plantear dudas en cuanto al cumplimiento del requisito de la suficiencia constitucional. Sea como fuere, el factor de sostenibilidad no llegó a ser aplicado y finalmente, como el Índice de Revaloración Automático (IRA), ha sido derogado⁴⁰.

de la Seguridad Social, con la siguiente distribución: un 0,5 corresponderá a la empresa y un 0,1 a la persona trabajadora. El planteamiento que se hace al efecto –posteriormente se analizará si este cálculo resulta coherente– es que se prevé recaudar a través de estas prestaciones públicas coactivas 40.000 millones de euros que, con una rentabilidad del 3,5%, podrían traducirse en un montante aproximado de unos 42.000 millones, lo que supone un 2,3% del producto interior bruto (PIB). Y el objetivo es compensar la ausencia de recursos del fondo para afrontar posibles desviaciones en las previsiones de gasto. Ello se hace combinar con la eliminación de gastos impropios mediante «el traspaso de la cobertura financiera de los denominados gastos impropios de la Seguridad Social, de modo que la financiación de los mismos deje de descansar en las cotizaciones sociales, para encontrar su cobertura en la imposición general, a través de transferencias del Estado a la Seguridad Social» (Panizo Robles, 2021), lo que se prevé mediante las transferencias recogidas en el apartado 4 del artículo 12 de LPGE 2022. Segundo componente. A partir del horizonte de 2032. Mediante este componente se pretende, en primer término, verificar, por plazos de 3 años, la previsión de gasto en 2050, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad (Panizo Robles, 2021) –año en el que se alcanzará el mayor número de pensionistas, para después comenzar a decrecer–. En función de los datos obtenidos, se disponen diversos escenarios de actuación. Así, desde 2033, si no se supera dicha previsión, se destinarán los recursos a reducir las cotizaciones o a elevar las pensiones. Pero si se rebasa aquel nivel, se dispondrá de los recursos del fondo para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2% del PIB. Si la desviación del gasto supera el límite de referencia o bien el fondo está agotado, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para la elevación al Pacto de Toledo de una propuesta que de forma equilibrada se dirija bien a minorar el porcentaje del gasto en pensiones, en términos del PIB, a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotizaciones u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos o incluso ambas, si las necesidades de financiación de la Seguridad Social son importantes. Sin embargo, como en toda la reforma, existen efectos económicos y sociales de carácter anticíclico a los objetivos del mencionado MEI. Todo ello, para compensar la desviación de gasto, con un tope del 0,8% del PIB. Se utilizarán, a tal efecto, las previsiones del Ageing Report de la Comisión Europea (*Informe de proyecciones que muestran el impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población a largo plazo. General y por países* (https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en) o de un documento análogo”.

39 GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. “La sostenibilidad de las pensiones públicas en un estado de bienestar social”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2017, Vol. II, Nº 2, pág. 102: “Durante el año 2013 fue promulgada sin contar con la opinión de los agentes sociales, 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, en el cual se introduce un factor de corrección conocido como factor de sostenibilidad desligándose además, la actualización de las pensiones del Índice de Precios al Consumo (en adelante IPC). La norma define el factor de sostenibilidad como un instrumento cuyo fin es vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la seguridad social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas de forma automática. De este modo se consigue que el importe total que perciba un pensionista que acceda al sistema dentro de ciertos años sea equivalente al que perciba el que se jubila en un momento anterior, para lo cual se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos”.

40 *Ibidem*, pág. 112: “Sin duda, con este sistema de percepciones públicas basadas en el factor de sostenibilidad van a disminuir la cuantía de las pensiones públicas percibidas porque la misma prestación se va a repartir durante más años. La Ley 23/2013 donde se regula de forma efectiva el factor de sostenibilidad no distingue

En cualquier caso –como se ha adelantad– la revisión de la cuantía de las pensiones, el abandono del Índice de Revalorización Automática junto con el incremento de la esperanza de vida y el aumento del número de pensionistas con un nivel de renta alto, justifican la adopción de otras medidas que garanticen la sostenibilidad. Recuérdese, en este sentido, que no podemos hablar de una reforma en un solo acto, sino de una reforma por fases⁴¹.

Encontramos, en este contexto, varias medidas que inciden, de manera directa, en la obtención de mayores ingresos, pero que pasa, necesariamente, por asumir un mayor esfuerzo de los cotizantes actuales, entre ellos, los jóvenes. Pero, a su vez, los sucesivos aumentos en la edad de jubilación o los instrumentos para subir la edad real de acceso, así como la ampliación del período de cómputo dibujan, al menos aparentemente, un escenario complejo para los jóvenes. De manera más concreta, pueden enumerarse las siguientes (esencialmente en el RD Ley 2/2023):

- A) Incremento gradual de las bases máximas (y de las pensiones máximas). Entre 2024 y 2050 las bases de cotización máximas irán subiendo lo mismo que el IPC más 1,2 puntos. El nuevo art. 19.3 LGSS dispone que “El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el artículo 58.2”. Si nos atenemos a que, por regla general, los jóvenes tienen unas condiciones laborales más precarias y con salarios más bajos, tanto ésta como la próxima previsión no les afectarán de forma generalizada, si bien, en algún momento de su vida laboral podría repercutirle.
- B) Cotización de solidaridad. Se trata de una cuota adicional que grava los salarios en la parte que supere nueva base máxima de cotización incrementada en el porcentaje de actualización de las pensiones para ese año. Existen tres tramos diferentes:
 - Desde la base máxima de cotización hasta un 10% más: 5,5%.
 - Desde el 10% superior a la base máxima de cotización hasta el 50%: 6%.

el cálculo de la esperanza de vida en función del sexo ni del tipo de actividad laboral que ha desarrollado la persona que accede a la jubilación, a pesar de haber diferencias significativas. De lege ferenda, el legislador tendría que tomar en cuenta estas diferencias para que el sistema de reparto de la seguridad social ganase en justicia y equidad social. Por otra parte, al desvincular la actualización de las pensiones públicas del incremento del nivel de vida, es decir, del IPC se corre el riesgo de empobrecer a un sector de la población que perciba las pensiones contributivas más bajas...”

41 Se pueden reconocer los principales aspectos de la reforma en la ya citada 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; Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022; Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo; RD Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones y el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

- Retribución que supere el 50% de la base máxima de cotización: 7%⁴²

C) Medida de refuerzo el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).

- En el año 2023, será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador.
- En el año 2024, será de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador.
- En el año 2025, será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador.
- En el año 2026, será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador.
- En el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador.
- En el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador.
- En el año 2029, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador.
- Desde el año 2030 hasta 2050 se mantendrá el mismo porcentaje del 1,2, con igual distribución entre empresario y trabajador.

D) Reforma de pensión de jubilación:

- Elección entre periodo de cálculo de 29 años, excluyendo los dos de peor cotización o sistema actual, de 25 años.
- La nueva opción se implementará “progresivamente” a lo largo de 12 años desde 2026.

42 Disposición transitoria cuadragésima segunda. Aplicación de la cotización adicional de solidaridad.

Año	Retribuciones desde base máxima hasta 10 % adicional de la base máxima	Retribuciones desde el 10 % adicional de la base máxima hasta 50 % adicional de la base máxima	Retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima
	Tipo cotización %	Tipo cotización %	Tipo cotización %
2025	0,92	1	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,5	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
2031	2,29	2,5	2,92
2032	2,52	2,75	3,21
2033	2,75	3	3,50
2034	2,98	3,25	3,79
2035	3,21	3,5	4,08
2036	3,44	3,75	4,38
2037	3,67	4	4,67
2038	3,90	4,25	4,96
2039	4,13	4,5	5,25
2040	4,35	4,75	5,54
2041	4,58	5	5,83
2042	4,81	5,25	6,13
2043	5,04	5,5	6,42
2044	5,27	5,75	6,71
2045	5,50	6,00	7,00

- Desde el año 2044, se calculará la pensión respecto a los 27 años cotizados, con la posibilidad de desechar dos años (de los 29 años cotizados), que serán aquellos con un salario menor (por ser a tiempo parcial o en integración de lagunas).
 - Aquellos que superando los 15 años cotizados (requisito mínimo) no tengan los 29 años ni los mínimos 27 años de importes cotizados: ficción de 2 años de cotización por un salario mínimo y el resto al 50%.
- E) Cotización adicional en los contratos temporales. De manera sucesiva se han ido incrementando los porcentajes de cotización adicional en los contratos de duración determinada. Así, de manera breve, han ido modificándose desde el número de días, hasta los porcentajes a considerar como “desincentivo” para formalizar contratos temporales frente a indefinidos⁴³. A este incremento de cotización de contingencias comunes, hay que tener presente que ya se preveía una cantidad mayor en todos los contratos temporales, en lo que respecta a la cotización por desempleo, del mismo modo que se prevé para los contratos temporales⁴⁴. Como reflexión general vinculada a este último aspecto, se puede concluir que, si se ha reconocido, de manera reiterada, que los jóvenes padecen un nivel de temporalidad bastante superior al de las personas de mayor edad, son éstos los que tienen ese porcentaje superior en la cotización de sus contratos, lo que no casa bien con las dificultades que éstos tienen para conseguir un primer empleo o para mantener una carrera continua de cotización, aunque sea con diferentes contratos temporales. No es menos cierto, sin embargo, que, de una parte, esta mayor cotización no redundará, en el marco de estos contratos de tan corta duración, en una mejora de la pensión futura del joven, pero que tampoco le perjudica y, de otra, que las cifras desde la reforma laboral del RDL 32/2021, están reduciendo la temporalidad frente a la contratación indefinida, por lo que su relevancia -también como medida para incrementar la recaudación- puede quedar relativizada en la medida que se vaya consiguiendo mayor estabilidad en el empleo⁴⁵. Sirve, por tanto, para situar en un plano de desventaja, esto es, de mayor coste, al contrato temporal frente al indefinido, lo que, esencialmente, sí está teniendo un resultado positivo, ya que la mejora de la situación de los jóvenes para afrontar su camino hacia las pensiones futuras pasa, necesariamente, por su estabilidad laboral.

43 En la redacción por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se preveía que fuera una cotización adicional del 36% para contratos inferiores a siete días, quedando solo excluidos algunos supuestos muy reducidos. Ello se va modificando (pasando a un 40% y contratos inferiores a 5 días, así como incrementando el número de supuestos excluidos), por la disposición final 1 del Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el art. 3.1 del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre y por la disposición final 2.4 del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre. Es el RDL 32/2021 el que establece el porcentaje actual para contratos de duración inferior a 30 días: “Dicha cotización adicional se calculará multiplicando por tres la cuota resultante de aplicar a la base mínima diaria de cotización del grupo 8 del Régimen General de la Seguridad Social para contingencias comunes, el tipo general de cotización a cargo de la empresa para la cobertura de las contingencias comunes”.

44 Vid. [v.gr. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537#:~:text=A%20partir%20del%201%20de%20enero%20de%202025%20ser%C3%A1%20el,ser%C3%A1%20a%20cargo%20del%20empleado>](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537#:~:text=A%20partir%20del%201%20de%20enero%20de%202025%20ser%C3%A1%20el,ser%C3%A1%20a%20cargo%20del%20empleado).

45 En este sentido: PÉREZ DEL PRADO, D. *op. cit.* pág. 45.

F) Nuevas medidas del RDL 11/2024. Siguiendo la Recomendación 12 del Pacto de Toledo, sobre edad de jubilación, que expresamente contempla que “debe fomentarse la permanencia de los trabajadores en activo”, se introducen, por esta vía, una serie de medidas que tratan de facilitar la compatibilidad entre el trabajo y la pensión y el mantenimiento de las personas en activo. La sostenibilidad, pasa aquí por dos apuestas: de un lado, aumentar, como ya se viene articulando a través de diversas medidas anteriores, la edad media real de jubilación y; de otra, garantizar más recaudación por posponer el retiro de personas trabajadoras con altos ingresos y, por tanto, de aportaciones significativas al sistema, a la vez que se tensa menos la actual tasa de reemplazo entre cotizantes y beneficiarios. Las principales actuaciones consisten en el refuerzo de la jubilación demorada, en algún ajuste respecto a la jubilación anticipada de manera voluntaria y para la jubilación flexible (sobre el porcentaje de minoración), con un claro impulso para la jubilación activa y mejoras en la jubilación parcial. Por último, en el caso de la jubilación parcial anticipada, se realizan cambios en favor de la estabilidad del relevista⁴⁶.

46 De manera clara y concisa en GALA DURÁN, C. “El Real Decreto-Ley 11/2024: Una apuesta por la jubilación gradual y la compatibilidad entre trabajo y pensión”, *Briefs AEDTSS*, 122, 2024 : “(...) se modifica el complemento de demora (art. 210.2 LGSS) para fomentar aún más que las personas trabajadoras retrasen el momento de acceder a la pensión de jubilación ordinaria (...) se reforma el art. 210.3 LGSS para introducir un cambio favorable para las personas jubiladas anticipadamente de forma voluntaria, que consiste en sustituir la referencia a la “base reguladora” por la “pensión” (...) se modifica el art. 213.1 LGSS (...) se mantiene la figura de la jubilación flexible, pero se elimina la forma cómo se minorará el importe de la pensión, dejándolo en manos de la norma reglamentaria (...) se introducen cambios relevantes en el art. 214 LGSS, que ahora, acertadamente, se titula pensión de jubilación activa. Se trata, claramente, de incentivar su uso y, para ello: 1) ya no se exige tener derecho al 100% de la BR, bastando el periodo mínimo de 15 años cotizados al cumplir la edad del art. 205.1.a); 2) ya no existe un porcentaje fijo del 50% de pensión, pasándose a un porcentaje variable que depende del número de años que, en cada caso, se haya demorado el acceso a la pensión (se pasa a un cálculo individualizado); así: un año (tiempo mínimo exigido) = se cobrará el 45% de pensión; 2 años = 55%; 3 años = 65%; 4 años = 80%; y 5 o más años = 100%; y, 3) además, ese porcentaje se incrementa en 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos en jubilación activa, con el límite del 100% de pensión (pero esta ventaja solo se aplica hasta los 4 años de demora). La misma lógica se sigue en la reforma del art. 33.2 a 4 LCP. La misma lógica se sigue en la reforma de la jubilación activa de las personas trabajadoras autónomas, donde, cumpliendo ciertos requisitos ligados al tipo de contratación de las personas trabajadoras a su cargo (indefinida y con cierta antigüedad o nueva e indefinida), se puede partir de un porcentaje del 75% (...) se introducen cambios incentivadores en la jubilación parcial (art. 215 LGSS) y se prorroga (...) el régimen particular de la industria manufacturera (DT 4ª.6 LGSS). Los cambios son: a) se incrementa el porcentaje de reducción de jornada al 75% si se accede una vez cumplida la edad de jubilación ordinaria; b) en la jubilación parcial anticipada, la anticipación de la edad pasa de 2 a 3 años como máximo desde la aplicable según el art. 205.1.a); c) si se avanza en más de 2 años, la reducción de jornada durante el 1er año se fija entre un 20 y un 33% y a partir del 2º año entre un 25 y un 75%, en cambio si se avanza 1 o 2 años, la reducción será entre un 25 y un 75%; y, c) en la jubilación parcial anticipada se reconoce la acumulación del tiempo de trabajo en periodos de días en la semana, semanas en el mes, meses en el año u otros periodos, conforme a lo previsto en pacto individual o, en su caso, en la negociación colectiva, en todas sus expresiones, sin que en ningún ámbito se pueda limitar o impedir su uso (...) se reforma el contrato de relevo (arts. 215.2.e) LGSS y 12.6 a 8 ET) en caso de jubilación parcial anticipada, con el fin de darle más estabilidad: 1) el contrato debe ser indefinido y a tiempo completo y debe mantenerse al menos durante los 2 años posteriores a la extinción de la jubilación parcial (si se extingue antes de la jubilación plena de la persona jubilada, la empresa debe celebrar un nuevo contrato igual y si incumple deberá reintegrar la pensión de jubilación parcial; y, 2) el puesto de trabajo puede ser el mismo o diferente (ahora ya se reconoce expresamente). Y, como novedad, se podrá celebrar un contrato fijo-discontinuo. En cambio, si se accede a la jubilación parcial al cumplir la edad de jubilación ordinaria: a) cabe la acumulación del tiempo de trabajo antes vista (art. 12.7 ET); b) el contrato de relevo puede ser indefinido o de duración determinada, coincidente con el tiempo en que se mantiene la jubilación parcial y, en todo caso, con un mínimo de un año; c) la jornada será, como mínimo, la dejada vacante por la persona jubilada parcialmente; y, d) no se contempla el contrato fijo-discontinuo (...) se reforma el marco del trabajo fijo-discontinuo (arts. 245.2 -mero cambio formal-, 247 y 248 LGSS). El art. 247 LGSS distingue ahora, para computar los periodos de cotización, entre el trabajo a tiempo parcial y el fijo-discontinuo. En el primero se tendrán en cuenta los distintos periodos en que se haya permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de

4.3. La sostenibilidad del Sistema y los jóvenes

Todas estas medidas tratan, como hemos dicho, de garantizar la sostenibilidad económica, de forma que el sistema público de pensiones siga ofreciendo una posibilidad real para los jóvenes de hoy de percibir prestaciones por jubilación. Pero una jubilación que, en todo caso, garantice también la suficiencia de las rentas⁴⁷. A estos efectos, resulta esencial analizar los parámetros de medición establecidos para evaluar el éxito de las medidas, en tanto que dicho éxito supondrá, al tiempo, un reforzamiento del propio sistema y de la confianza en el mismo, tal y como se dispone en la ya aludida Recomendación 14 de la Comisión del Pacto de Toledo (noviembre de 2020).

En este sentido, se prevén como mecanismos de seguimiento que, al tiempo, presentan diferentes hipótesis de trabajo dependiendo del éxito de las medidas adoptadas para garantizar el sostenimiento del Sistema. Medidas que, en síntesis, implica reconocer el Informe de envejecimiento 2024 –Proyecciones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2022-2070), 18 de abril de 2024, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea (Ageing Report 2024)⁴⁸, como índice de referencia para comprobar si las actuaciones del Estado Español equilibran el Sistema⁴⁹. Aquí nos enfrentamos a dos realidades contrapuestas. De un lado, que el plan de reformas de España recibió el visto bueno por parte de la UE en 2021, siendo ratificado

la jornada; mientras que, en el segundo se vuelve -para la jubilación, IP y MyS-, a la aplicación del coeficiente multiplicador de 1,5 sobre el periodo de alta. En los casos de IT y nacimiento y cuidado de menor se tendrán en cuenta los periodos de alta con un contrato fijo-discontinuo (...) el nuevo art. 248 prevé que, para fijar el porcentaje aplicable a la BR de las pensiones de jubilación e IP derivada de enfermedad común, se tendrán en cuenta los periodos de alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que haya sido la duración de la jornada; y en el caso de personas fijas-discontinuas se aplicará el coeficiente de 1,5. Y, finalmente, se reconoce expresamente la aplicación del complemento de demora del art. 210.2”.

47 Esta es la idea general que se vislumbra en la mayor parte de la doctrina, vid. por todos, de manera amplia: MOLINA NAVARRETE, C. *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera*, Madrid, La Ley, 2022.

48 Vid. Comité de política económica de la unión europea (Ageing Working group): 2024 Ageing Report Spain's Country Fiche, 2023, disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.

49 “Disposición adicional segunda. Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020.

1. A partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF) publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por ciento del PIB, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7 por ciento del PIB, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7 por ciento del PIB, la AIREF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

2. En caso de que se produzca algún exceso en alguna de estas tres situaciones, en el plazo de un mes desde la recepción del Informe de Evaluación de la AIREF, el Gobierno solicitará a la AIREF un Informe de Impacto de las Medidas. En su solicitud, el Gobierno identificará un conjunto amplio de posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado por la AIREF.

A partir del Informe de Impacto de las Medidas de la AIREF, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir, de forma equilibrada, el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de las cotizaciones u otra

en 2023⁵⁰. Pero, de otra parte, el Ageing Report 2024, resulta bastante crítico por varios aspectos que pone de relieve respecto a las previsiones y actuaciones de nuestro país:

- Factor demográfico: se incrementa población dependiente frente a escasa natalidad y migración insuficiente
- Variaciones en el empleo y tasas de actividad, sin influencia determinante
- Retrasos de edad de jubilación: positivo inicialmente porque retrasa acceso a nuevos dependientes que siguen aportando al sistema, pero que incrementan sus pensiones futuras
- Cuantía: incremento de número de años para cálculo, con lo que se reduce, pero se incrementa por medidas de retraso de jubilación y por indexación a IPC, así como eliminación del factor de sostenibilidad
- Gasto de la Seguridad Social: el 17% del PIB en 2050 (incremento del 6,5 puntos respecto 2021).
- Principales motivos: supresión del Factor de Sostenibilidad y la indexación completa de las pensiones al IPC. No obstante, mantenerlas, supondría no respetar la suficiencia. Junto a ellos, jubilaciones baby boom
- Déficit máximo: 3,1% del PIB en 2050, frente a previsión Gobierno del 1,5%

Se prevé incremento del gasto anual al 15,1% del PIB, a lo que debe restarse la estimación de ingresos promedio de la AIREF del 1% del PIB, dando un “gasto neto” (restando las medidas de nuevos ingresos) del 14,1% del PIB. Esto es 0,8 puntos por encima del máximo del 13,3% del PIB establecido en la cláusula de cierre de la reforma, lo que haría necesario un ajuste del 0,8 del PIB, más de 11.000 millones. Ello exige la emisión de informe AIREF desde marzo de 2025 como base para que el Gobierno negocie con los agentes sociales medidas correctoras que se incluirían en los Presupuestos, entre ellas, el incremento de cotizaciones (con en su momento informe negativo de Banco de España). Concluye, por tanto, que la proyección de gastos y de ingresos augura una proyección de desequilibrio que no se solventa con las medidas planteadas hasta el año 2023⁵¹. Desde las instancias español-

fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB o una combinación de ambas medidas.

En caso de que el Gobierno, como resultado de estas negociaciones, quisiera modificar o adoptar otras medidas relativas al sistema de pensiones distintas de las originalmente evaluadas por la AIREF, el Gobierno solicitará a la AIREF una ampliación del Informe de Medidas. Este Informe de Medidas ampliado será enviado al Gobierno, a los agentes sociales y al Pacto de Toledo.

Como resultado, el Gobierno enviará un proyecto de ley al Parlamento que contenga las medidas apropiadas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones antes del 30 de septiembre, que entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente.

3. En caso de que la ley con las medidas correctoras del exceso del gasto neto en pensiones no entrara en vigor el 1 de enero del año siguiente, la cotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional aumentará para compensar dos décimas partes del exceso estimado por la AIREF a partir del 1 de enero del año siguiente a la publicación del Informe de la AIREF y otras dos décimas partes en cada uno de los años siguientes hasta que se adopten nuevas medidas del mismo impacto o el exceso de gasto neto sea corregido”.

50 Decisión de Ejecución del Consejo (UE) (ST10150/2021; ST 10150/2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España y anexo revisado de la DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la anterior, de 9 de octubre de 2023.

51 Proyección de los gastos, ingresos y déficit del sistema público de pensiones español en proporción al PIB tras las reformas implementadas hasta 2023 (2022-2070) en Ageing Report Spain's Country Fiche, 2023, pág. 27 (ya citada), disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.

las no se ha entendido así y se sigue apostando por el camino emprendido por la reforma en las diferentes fases, introduciendo nuevos ajustes como los señalados en el RDL 11/2024⁵².

Sea como fuere, lo cierto es que no puede obviarse que se está reduciendo el número de cotizantes frente al de beneficiarios del sistema y de que las aportaciones de los nuevos aportantes pueden ser inferiores al importe de las nuevas pensiones. Esto es, en un sistema de reparto, como es sabido, el cotizante de hoy, sufraga los costes del beneficiario actual, mientras que el cotizante del mañana financiará el importe del cotizante de hoy-beneficiario del mañana. Diseño teórico que parece ideal y que ha venido funcionando, pero que se enfrenta ahora a una realidad que obedece a varias variables:

- menor natalidad y próxima jubilación de baby boomers;
- menores salarios y menores revisiones salariales que importe de la revalorización de las pensiones y;
- mayores dificultades y fórmulas de cómputo para garantizar suficiencia de las prestaciones.

Como se ha puesto de manifiesto “las proyecciones arrojan unos incrementos estimados de los ingresos del sistema público de pensiones que no alcanzan en ningún momento –ni siquiera entre décadas– el 1,7% interanual marcado como objetivo por la Disposición Adicional 2ª RDL 2/2023. Por otro lado, puede observarse como el techo de gasto del 15% se superará con creces a partir de 2040, lo cual obligará a la implementación de nuevas medidas en nuestro sistema de pensiones que posiblemente se traduzcan en un nuevo incremento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (y, por tanto, de los ingresos del sistema), a fin de no reducir el gasto y hacer peligrar la necesaria suficiencia de las pensiones concedidas en el marco del mismo (...) Con todo, es cierto que cualquier avance es bienvenido en la consecución de una mayor estabilidad presupuestaria en nuestro sistema público de pensiones que no comprometa la suficiencia del mismo consagrada en los artículos 41 y 50 CE (...) En cualquier caso, pese a las reformas implementadas en los últimos años, no resulta tan claro que hayamos alcanzado la tan ansiada estabilidad presupuestaria que se había proyectado con las mismas. El futuro parece que vendrá entonces marcado por nuevos ajustes del sistema, siendo necesario estudiar de cerca la evolución de las cifras económicas del mismo en los años venideros a fin de corregir de la forma más rápida posible las desviaciones que se produzcan, y ello mediante soluciones –preferiblemente orientadas al incremento de los ingresos– que pongan el foco en no menoscabar en ningún caso el mencionado mandato constitucional –e internacional– de suficiencia”⁵³.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como conclusión definitiva, podría sostenerse que se debe, en el sentido indicado, perseguir lo que se ha venido a denominar la sostenibilidad integral de las pensiones⁵⁴, en tanto

52 Que en su Exposición de Motivos señala que “las nuevas medidas para la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo son coherentes con las reformas recientes en materia de Seguridad Social aprobadas a partir de 2021 y que fueron descritas antes. Las medidas que se incluyen ahora en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social contribuyen también a la sostenibilidad presente y futura del sistema de Seguridad Social, por lo que interesa que comiencen a desplegar sus efectos cuanto antes y, por tanto, que sean adoptadas sin más demora”.

53 VILA TIERNO, F. y RAMÍREZ BANDERA, C. op. cit. págs. 155 y 156.

54 PÉREZ DEL PRADO, D. “La sostenibilidad integral de las pensiones: un análisis cuantitativo”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 30 (2022), págs. 271-292.

que ésta es la que “permite alcanzar no solamente soluciones equilibradas sino estables desde un punto de vista político y social (...) En el caso de las pensiones, una reforma que no asegure su función social, la de propiciar una cobertura adecuada de las necesidades de la persona y su núcleo familiar, carece de futuro”⁵⁵.

En esta misma línea se debe trabajar sobre el futuro de las pensiones para los jóvenes. Mediante dos caminos distintos, uno que conlleve al reconocimiento de sus fases de prácticas no laborales y de un reforzamiento de sus condiciones laborales mediante las mejoras de incentivos legales y fiscales que garanticen una mayor estabilidad y, otro, que suponga un trabajo específico en el desarrollo y actualización de las reformas de las pensiones, pero con perspectiva joven, de manera que los mayores esfuerzos no recaigan en la población de menor edad, sino que se consigue el equilibrio intergeneracional. Téngase presente que es preciso valorar el impacto de medidas como el MEI o los incrementos por cotización adicional, para ver cómo afectan a la sostenibilidad⁵⁶, puesto que solo de esta forma se podrán adoptar medidas que refuercen la confianza en las pensiones para los jóvenes.

Aquellas actuaciones, en consecuencia, pasan, a título enunciativo y no exhaustivo por:

- a) reforzar la Garantía Juvenil con un enfoque en empleo estable y formación alineada con las demandas del mercado;
- b) profundizar en las reformas laborales mediante adaptaciones que limiten la precariedad y temporalidad en los contratos de jóvenes, incluso con nuevas modificaciones para amoldar las modalidades contractuales a las necesidades derivadas de la alta tasa de desempleo juvenil. En la medida que mejoren las expectativas laborales de la población joven, se potencia, por sí solo, el Sistema de Protección Social, en tanto que la recaudación general, como el diseño de las carreras individuales de cotización se optimizan;
- c) aunque resulte redundante y es una afirmación permanente, es preciso incrementar la inversión en educación y formación profesional dual como medida para mejorar la transición al mercado laboral, en este orden, sería adecuado seguir avanzando en la regulación más completa de esta materia, incluyendo las nuevas realidades que suponen el cambio climático y las necesidades medioambientales, la Inteligencia Artificial y el desarrollo tecnológico, así como la demografía, la inmigración o la globalización de la economía;

hacer un seguimiento y reforzar las reformas del sistema de pensiones para adaptarlo al envejecimiento poblacional y a la realidad del empleo juvenil, incluyendo la posibilidad de diversificar fuentes de financiación. En este contexto hay una línea roja: cualquier modificación exige que se realice garantizando la suficiencia. Por último, debemos tener presente, en primer término, que no se reconstruye las instituciones que se reforman parcialmente (la jubilación, la viudedad, la brecha de género...), lo que en muchas ocasiones es imprescindible para adaptarlas a la nuevas dimensiones sociales en las que los jóvenes viven de un modo diferente al que dieron lugar estas prestaciones con regulacio-

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 289.

⁵⁶ NICOLÁS BERNAD, J. A.: “Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 482, 2024, págs. 23 a 52.

nes iniciales. En segundo término, también se aprecia que la reforma en fases que se ha desarrollado no pretende ir a los orígenes del problema. Se actúa contra los efectos de los problemas, pero no sobre ellos. Ello supone que los tres elementos esenciales, envejecimiento poblacional, IA y TIC y economía, solo parcialmente se abordan. Y ello es absolutamente trascendente de cara a las pensiones futuras de los más jóvenes.

Si se quiere ser optimista y transmitir el entusiasmo que nos pide la Recomendación 14 de la Comisión del Pacto de Toledo –en la medida en la que consideramos un pilar de nuestro Estado del Bienestar el mantenimiento del Sistema de Pensiones Públicas– debemos contar y pensar con y para los jóvenes, porque sólo con ellos –y de este modo– aseguramos la permanencia de este importante logro social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (14 de diciembre de 2021). Algunos apuntes sobre los mecanismos previstos en la reforma de la legislación de la Seguridad Social: en especial, la revalorización de pensiones y el mecanismo de equidad intergeneracional. Trabajo, Persona, Derecho y Mercado. <http://grupo.us.es/iwpr/2021/12/14/algunos-apuntes-sobre-los-mecanismos-previstos-en-la-reforma-de-la-legislacion-de-la-seguridad-social-en-especial-la-revalorizacion-de-pensiones-y-el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>
- COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA (AGEING WORKING GROUP): 2024. Ageing Report Spain's Country Fiche, 2023, disponible en https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf
- CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., “Hacia el reequilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad”, Derecho de las Relaciones Laborales, 4, 2017.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INJUVE, “Resumen ejecutivo Estrategia de Juventud 2022-2030”, Instituto de la Juventud, 2022.
- GALA DURÁN, C. “El Real Decreto-Ley 11/2024: Una apuesta por la jubilación gradual y la compatibilidad entre trabajo y pensión”, Briefs AEDTSS, 122, 2024.
- GODINO, A.; MOLINA, O.; SULEMAN, F. “¿Las reformas laborales han reducido la temporalidad de los trabajadores jóvenes? Un análisis de posibles efectos a corto plazo en España y Portugal”, Fundación “la Caixa” Observatorio Social de “la Caixa”, junio 2024.
- GOERLICH PESET, J. M., “La reforma de la contratación temporal”, en Mercader Uguina, J.R., de la Puebla Pinilla, A., Goerlich Peset, J. M. (eds.) La reforma laboral de 2021: un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- GÓMEZ SALADO, M.A. (2022); “Una panorámica de la contratación laboral tras la última reforma contenida en el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre”; Lan Harremanak, 48 (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.234791>).
- GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. “La sostenibilidad de las pensiones públicas en un estado de bienestar social”, e-Revista Internacional de la Protección Social, 2017, Vol. II, Nº 2.
- INE. Encuesta de Población Activa (EPA), series desestacionalizadas.
- MERCADER UGUINA, J.R y MORENO SOLANA, A., “La última reforma de los contratos formativos: un nuevo intento para potenciar su utilización y mejorar la formación de los jóvenes”, Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, núm. Monográfico, 2022.
- MOLINA NAVARRETE, C. “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, 2021.
- MOLINA NAVARRETE, C. La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas. Entre suficiencia y sostenibilidad financiera, Madrid, La Ley, 2022.

- MONEREO PÉREZ, J.L.: La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social, Barcelona, Atelier, 2022.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), núm. 3, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNANDEZ BERNET, J.A. La sostenibilidad de las pensiones públicas, Tecnos, 2014.
- MONTES ADALID, G.M. “Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), 2022 (<https://doi.org/10.24310/rejlss.vi4.14282>).
- NICOLÁS BERNAD, J. A.: “Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023”, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 482, 2024.
- PANIZO ROBLES, J. A. (30 de diciembre de 2021). “Una nueva reforma del sistema público de pensiones del sistema de la Seguridad Social: la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones”. CEF-Laboral-Social. <https://www.laboral-social.com/analisis-reforma-pensiones-seguridad-social-ley-21-2021-panizo-robles.html>
- PÉREZ DEL PRADO, D. “La reforma del régimen de financiación de la Seguridad Social ¿cambio de rumbo en la sostenibilidad de las pensiones?”, Temas Laborales, núm.163/2022.
- PÉREZ DEL PRADO, D. “La sostenibilidad integral de las pensiones: un análisis cuantitativo”. Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. 30 (2022).
- TORTUERO PLAZA, J.L. (2021). Editorial. Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), 3.
- TORTUERO PLAZA, J.L.: “Retos y reformas en materia de pensiones”. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 467, 2022.
- VERD, J.M.; GODINO, A.; GONZÁLEZ-HERAS, A.; RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2025), “Escaping the trap of temporary employment: Precariousness among young people before and after Spain’s 2021 labour market reform act”, International Journal of Social Welfare Volume 34, Issue 1 Jan 2025, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12645>
- VILA TIERNO, F. “Problemas de delimitación de la relación jurídica de los jóvenes y la empresa, en los procesos de transición entre formación y empleo, Noticias, Nº. 6, 2022, https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2022/06/vila_noticias_cielo_n6_2022.pdf
- VILA TIERNO, F. “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del Sistema”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), Nº. 9, 2024.
- VILA TIERNO, F. “Empleo, reformas laborales y sostenibilidad del sistema de pensiones”, Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, Nº. 417, 2017.
- VILA TIERNO, F. y RAMÍREZ BANDERA, C.: “Las últimas reformas en materia de jubilación en favor de la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones Español”. Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinaria nº 7 (2024).
- VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. y BENÍTEZ LLAMAZARES, N. (2022). “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional”. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, núm. 467.
- VILLAR CAÑADA, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis”, Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), núm. 8, 2024.