



# Medidas para la adaptación del Sistema de Seguridad Social español a determinados factores externos

por Manuel García Muñoz

## 1.- FACTORES EXTERNOS CON REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social, como mecanismo de distribución de recursos económicos orientado a la superación de situaciones de necesidad generadas por la actualización de riesgos sociales, se encuentra en una constante tensión entre el rango de cobertura y la suficiencia de financiación. En ella, no solo inciden factores internos del propio del Sistema, sino sobre todo externos, que condicionan su desarrollo e, incluso, su configuración. Entre estos últimos, las variaciones demográficas continuamente están redefiniendo la conformación cuantitativa de su ámbito de subjetivo. El incremento de la natalidad, a partir de la segunda mitad del siglo XX, determina que el número de posibles beneficiarios de pensiones, sobre todo de jubilación, que representa el 62,2% del total<sup>1</sup>, por el momento, esté en crecimiento. Igualmente, el aumento de la esperanza de vida, en progresivo ascenso, dota de mayor estabilidad y permanencia al volumen de perceptores de pensiones y, consecuentemente, requiere la ampliación de los recursos económicos que el Sistema de Seguridad destina a su abono.

Efectivamente, hace cincuenta años, el número de personas mayores de 64 años era ligeramente inferior a la mitad del actual, de forma que en diciembre de 1969 se situaba en el 9,53 % y en diciembre de 2019 (período inmediatamente previo a la situación de emergencia sanitaria por Covid-19) en el 19,58%<sup>2</sup>, y, desde entonces, la esperanza la vida ha aumentado 13 años, ya que en 1969 alcanzaba los 71,06 años de edad y en 2019 los 84<sup>3</sup>, mientras que se pronostica que el número de personas en edad de trabajar se reducirá un 3,4% en los próximos años, de modo que en 2035 los menores de 16 años representarán el 12,1%, los mayores de 64 el 26,5% y entre ambas edades el 61,4%<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 19 de noviembre de 2020 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 27/11/2020). En adelante, Pacto de Toledo.

<sup>2</sup> Expansión/Datosmacro.com. Acceso: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/espana>.

<sup>3</sup> Expansión/Datosmacro.com. Acceso: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida/espana>.

<sup>4</sup> Pacto de Toledo.

Correlativamente, el total de pensiones reconocidas en diciembre de 2019 ascendía a 9.801.379, el importe de la pensión media a 995,76 € y la nómina conjunta a 9.759.800 miles €<sup>5</sup>. En cambio, solamente diez años antes, en diciembre de 2009, el número de pensiones causadas era 8.604.119, es decir, inferior en más de un millón, la cuantía de la pensión media 759.86 €, esto es, casi una cuarta parte menos<sup>6</sup>, y el coste mensual total en pensiones 6.537.944 miles €<sup>7</sup>, o sea, aproximadamente una suma menor en un tercio. Estos valores, a su vez, parece que continúan en ascenso, puesto que el número de pensiones contributivas ha aumentado en el último año (2020) con respecto al anterior (2019) el 1,08%<sup>8</sup>.

La elevación de estas cifras, probablemente, también puede responder a la incidencia de otro factor externo, como es la dinámica de las relaciones de trabajo por cuenta ajena desarrollada hasta fechas relativamente recientes, que ha propiciado, con carácter general, el mantenimiento de prestaciones de servicios normalmente para un mismo empleador, sin apenas interrupciones temporales y, con ello, la consecución de extensos períodos de cotización por los beneficiarios de pensiones, principalmente, de jubilación. Esta circunstancia ha generado el doble efecto característico de la cotización. Por una parte, una cierta estabilidad de los ingresos por cuotas sociales y, por otra, una mayor cuantía de las pensiones que se causan, debido a que el porcentaje aplicado para su cálculo, derivado del periodo de cotización cubierto por los sujetos protegidos, igualmente es mayor.

Sin embargo, la tendencia de esta dinámica parece que puede encontrarse en una fase de transición, ya que cada vez pueden ser menos frecuentes carreras profesionales sin solución de continuidad en ninguna de sus esferas. Por el contrario, parece que podrían estar aumentando las que alternan períodos de actividad e inactividad, se desarrollan sucesivamente en ámbitos productivos diferentes, para diversos empleadores continuada o alternativamente e, incluso, en distintos países. En este tránsito, posiblemente, no solo influye la configuración del mercado de trabajo español (según EPA, cuarto trimestre 2019, la tasa de temporalidad se situaba en el 26,11% y la tasa de parcialidad en el 14,75%)<sup>9</sup>, sino también el perfil generacional de la población activa, sobre todo marcado por las cohortes de edad más jóvenes, que determina que actualmente puede que no se demande tanto, como sí ocurría en tiempos no muy pretéritos, la estabilidad en el empleo, en la profesión, en la empresa y en el lugar geográfico en el que se ejerce. En cambio, parece que más bien se pueda preferir, en cierta medida, una mayor flexibilidad laboral y una vida profesional más personalizada y, por tanto, menos estandarizada. Estas vicisitudes, probablemente, se manifiesten, en el corto plazo, en una disminución de cuotas sociales y, en el largo plazo, en el reconocimiento de prestaciones de menor importe, ya que será más difícil reunir amplios períodos de cotización que favorezcan la aplicación de altos porcentajes a la base reguladora para su cálculo.

Además, en este nuevo desenvolvimiento de las relaciones de trabajo puede que, al mismo tiempo, pueda ser fruto de la introducción generalizada, en mayor o menor medida, de las nuevas tecnologías en toda producción de bienes y prestaciones de servicios, por mínima que esta sea, y que propicia que la actividad profesional pueda efectuarse de un modo menos tradicional, sin una sujeción estricta a las coordenadas espaciotemporales, como veía siendo habitual. Esta circunstancia reabre el debate sobre si supondrá una disminución o, por el contrario, como parece que ha sucedido en las etapas precedentes, un crecimiento del empleo. A este respecto, no puede decirse que se

---

<sup>5</sup> Pensiones de Seguridad Social, diciembre de 2019. Acceso:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo/Documents/2019/PensionesDiciembre2019.pdf>.

<sup>6</sup> Estadísticas de la Seguridad Social. Acceso: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/2575/2584/2598/2608>.

<sup>7</sup> Evolución mensual de las pensiones del Sistema de Seguridad Social, avance diciembre 2009. Acceso: <https://e00-expansion.uecdn.es/estaticas/documentos/2009/12/AVANCE%20PENSIONES%20DICIEMBRE%2009.pdf>.

<sup>8</sup> Pacto de Toledo.

<sup>9</sup> INE. Acceso: <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0419.pdf>.

aprecie un consenso en las predicciones, puesto que la visión más pesimista pronostica que en los próximos años tanto EEUU, como en la OCDE podrían eliminarse alrededor del 50% de los puestos de trabajo por la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos productivos, mientras que desde una perspectiva optimista se considera que no solo no se producirá una disminución del empleo, sino incluso su ampliación, por no resultar rentable, en todo caso, la sustitución de mano de obra por robots, por la especialización de trabajadores en tareas no automatizables y por el efecto facilitador de las nuevas tecnologías que podría incrementar el empleo<sup>10</sup>. Lógicamente, su materialización en un sentido u otro podrá provocar efectos diferentes en el Sistema de Seguridad Social y, por tanto, requerirá, seguramente, la adopción de medidas normativas distintas para su adaptación.

## **2.- MEDIDAS NORMATIVAS ANTE FACTORES EXTERNOS CON REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Ciertamente, la normativa constantemente intenta adaptarse para superar o, al menos, paliar la influencia menos positiva de estos factores externos en el Sistema de Seguridad Social, fundamentalmente en su ámbito económico, mediante reformas estructurales, como por ejemplo la separación de fuentes financiación, y, principalmente, paramétricas. En concreto, a fin de compensar el incremento de beneficiarios de pensiones, el periodo de tiempo que como media se perciben y su importe medio se han adoptado diversas normas de corte paramétrico<sup>11</sup>. Con este objetivo, tradicionalmente se han centrado en la ampliación, con carácter general y de forma progresiva, del período de carencia exigido para causar la prestación de jubilación y de incapacidad permanente, sin que por el momento se valore la opción de una nueva ampliación<sup>12</sup> y del número de bases de cotización integrantes de la base reguladora para calcular su cuantía, así como en la deflactación del valor de los periodos cotización del que resulta el porcentaje que le es aplicable para determinar el contenido económico de la pensión. Igualmente, se han restringido y sistematizado, también de forma progresiva y genérica, los supuestos de jubilación anticipada. Por otra parte, se ha eliminado la exención de cotización de determinados conceptos extra salariales que, hasta ese momento, no conformaban la base de cotización y se ha previsto la implantación del denominado Factor de Sostenibilidad, así como y una nueva fórmula de revalorización, aunque actualmente se encuentra suspendida la aplicación de estas dos últimas medidas<sup>13</sup>. Finalmente, se han ampliado los supuestos que permiten compatibilizar el disfrute de la pensión con las rentas derivadas del desempeño de una actividad productiva (jubilación parcial, la jubilación flexible y jubilación activa).

Por otra parte, los otros factores externos antes mencionados, como son la posible transformación, siquiera en parte, de la dinámica de las relaciones de trabajo y, en su caso, la disminución de empleo por la incorporación generalizada de las nuevas tecnologías en todos los sectores productivos, en nuestra opinión, seguramente requerían nuevas actuaciones específicas para compensar su mayor o menor incidencia. Estas actuaciones podrían deducirse de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo, así como de las reflexiones doctrinales que pueden exponerse sobre la materia.

---

<sup>10</sup> Vid. GARCÍA MUÑOZ, M: “El reto del trabajo ante las nuevas tecnologías”, en *Estudios sobre la prolongación de la vida activa de los trabajadores*, Aranzadi, 2021, págs. 94 y ss.

<sup>11</sup> Introducidas por sucesivas normas actualmente contenidas en 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 (BOE, 31/10/2015).

<sup>12</sup> Recomendación 5. Pacto de Toledo.

<sup>13</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE, 4/7/2018).

En cuanto a la transformación que podría estar experimentando las relaciones de trabajo o, incluso, el ejercicio por cuenta propia de una actividad productiva (temporalidad, parcialidad, rotación, intermitencia, autoempleo, etc.), como parece desprenderse del Pacto de Toledo en su conjunto, entre otras, podrían adoptarse, sin menoscabar el principio de contributividad ni de forma importante la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, medidas paramétricas sobre los módulos de cálculo de las pensiones. Entre ellas, de un lado, para facilitar que el beneficiario pudiera elegir el periodo de cotización o pudiera descartar algún año concreto de este período para la determinar el importe de la prestación, particularmente, en los supuestos de vida laboral prolongada o en los que a partir de una determinada edad y durante un amplio período de tiempo haya padecido una disminución relevante del importe de las bases de cotización, introduciéndose con ello un mayor margen de decisión individual en este en este aspecto, quizás, de forma similar al actualmente previsto con relación a específicas prestaciones<sup>14</sup> (elección de las 24 bases de cotización en un período de 7 años para incapacidad permanente o de 15 para muerte y supervivencia<sup>15</sup>). De otro, para intentar equipar las bases de cotización a los rendimientos totales que perciben los sujetos protegidos por el desarrollo de la actividad productiva<sup>16</sup>. Esta equiparación estaría referida principalmente al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, ya que al calcularse la cotización conforme a bases prefijadas y, mayoritariamente, a bases mínimas<sup>17</sup>, es posible que no, en todo caso, se ajusten a los ingresos reales que se obtienen por la actividad productiva, de modo que tanto las aportaciones que se realizan como las prestaciones que se reciben pueden ser reducidas<sup>18</sup>. Por ello, las próximas medidas pueden ir dirigidas a que las cuotas sociales se hallen en proporción a la remuneración efectiva en todos los regímenes y con especial incidencia en este último, al ser el que parece que registra una mayor diferencia entre la cuantía de los ingresos y la de las bases por las que realmente se cotiza<sup>19</sup>.

Con relación la incorporación general y transversal de las innovaciones tecnológicas y de los avances científicos, conectada con el anterior factor, igualmente podrían barajarse medidas tendentes a compensar la influencia que pudiera desplegar en el Sistema de Seguridad Social por la posible disminución de empleo que, en su caso, pudiera generarse. Efectivamente, como se desprende del Pacto de Toledo, la transformación del desarrollo del trabajo como consecuencia de la informática y de la comunicación de redes, así como de toda la tecnología surgida de ellas, podría materializarse en formas de empleo menos estable o típico, así como en un mayor número de relaciones jurídicas formales constituidas incorrectamente (por ejemplo, autónomo, económicamente dependiente o no, que no responde totalmente a los parámetros legales) que podrían ocasionar supuestos de infracotización con la consiguiente insuficiencia de prestaciones, además de la disminución de cuotas que pudiera acarrear para el Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, esta transformación no tiene que ir necesariamente acompañada de una menor productividad, sino que esta incluso podría aumentar, a pesar de la reducción o deterioro del empleo que, en mayor o menor medida, pudiera producirse, de forma que se precisaría encontrar nuevas vías de financiación que complementen los recursos provenientes de las cotizaciones sociales. Entre ellas, en nuestra opinión, quizás, se exploren fórmulas impositivas, a modo de cualquier tipo de tributo, que permitan allegar recursos económicos al Sistema de Seguridad Social procedentes de

---

<sup>14</sup> Recomendación 5. Pacto de Toledo.

<sup>15</sup> Art. 7 del Decreto 1646/1972, de 23 de junio, para la aplicación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social (BOE, 28/6/1972) y art. 9 a) de la Orden de 13 de febrero de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social (BOE, 23/02/1967), respectivamente.

<sup>16</sup> Recomendaciones 4 y 5. Pacto de Toledo.

<sup>17</sup> Recomendación 4. Pacto de Toledo.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Recomendación 5. Pacto de Toledo.

empresas con significativa productividad que utilicen escasa mano de obra o también la extensión de la cotización, en estos casos, a supuestos actualmente no previstos por la ley.

Entre estas últimas, se ha puesto de relieve la posibilidad de que aquellas empresas abonen cuotas sociales por la utilización de máquinas, sobre todo las denominadas inteligentes, que desarrollen tareas y funciones realizadas hasta entonces por el ser humano.<sup>20</sup> No obstante, esta opción podría no estar exenta de objeciones basadas en que la cotización de los robots no se ajustaría a la relación entre cotización y prestación que define el modelo contributivo de Seguridad Social, ya que no pueden sufrir contingencias ni, por tanto, recibir prestaciones, aunque, en nuestra opinión, podría responder a una concepción más inspirada en el esquema del seguro privado que un sistema de protección social avanzado que, si bien es cierto, se asienta en el principio de contributividad, desarrolla su función esencial de distribución de rentas entre los ciudadanos fuertemente apoyada en el principio de solidaridad inter e intrageneracional. Además, el propio principio de contributividad se encuentra sometido a contrapesos que, de un lado, impiden que se pueda aportar contribuciones por lo sujetos obligados por encima de un concreto umbral y, de otro que, que se abonen prestaciones que superen ciertas cifras, así como no exige que las cotizaciones tenga que ser inevitablemente recompensadas, en todo caso, con prestaciones, puesto que la actualización de riesgos no la padecen indefectiblemente ni con la misma frecuencia ni intensidad todos los sujetos protegidos<sup>21</sup>. Por otra parte, con relación al sujeto obligado a la satisfacción de las cotizaciones por la utilización de robots, compartimos la opinión de que podría corresponder a la organización productiva que se beneficia de su uso y no la que los fabrica y pone a disposición del mercado, de acuerdo con la función de sustitución de mano de obra que estas máquinas desarrollan, además de que podría suponer un gravamen adicional a los fabricantes que podría no incentivar la innovación tecnológica y científica<sup>22</sup>.

Se puede concluir, pues, que la adopción de medidas normativas ante los factores externos que con mayor o menor prevalencia repercuten en el Sistema de Seguridad Social, a veces previsibles, con más o menos certidumbre, a veces impensables como la situación de emergencia sanitaria por Covid-19 (solamente en los últimos dos años se han aprobado al menos veinte disposiciones que directa o indirectamente afectan a su regulación<sup>23</sup>), es una constante para intentar mantener un adecuado equilibrio entre la tensión del propio Sistema, como se señalaba al principio, entre rango de cobertura y suficiencia financiera. En este sentido, el Pacto de Toledo durante sus veinticinco años de vida se ha relevado con un instrumento esencial para este fin, además de evitar, en la medida de lo posible, las consecuencias menos favorables, quizás, de un debate excesivamente abierto en una materia tan importante y tan sensible como la protección social.

**Manuel García Muñoz**

Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social. Universidad Pablo de Olavide (España)

\* La presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento del autor y no tienen en ningún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.

---

<sup>20</sup> SEGOVIA ZÚÑIGA, O.: “Las cotizaciones por parte de los robots ¿posible impacto de la 4ª revolución industrial”. Acceso: [http://www.cielolaboral.com/wpcontent/uploads/2018/03/segovia\\_noticias\\_cielo\\_n3\\_2018.pdf](http://www.cielolaboral.com/wpcontent/uploads/2018/03/segovia_noticias_cielo_n3_2018.pdf).

<sup>21</sup> GARCÍA MUÑOZ, M.: “Aproximación a posibles nuevas medidas para la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, en *Transformations of work*, Giappichelli, 2018, págs. 690 y 692.

<sup>22</sup> BIGAS FORMATJE, N.: “Empresarios o fabricantes, ¿quién debe pagar la cotización de los robots?”. Acceso: <https://www.uoc.edu/portal/es/news/actualitat/2017/256-robots-cotizacion.html>.

<sup>23</sup> Pacto de Toledo.