



# **ANALES** de **DERECHO**

## **LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DENTRO DEL MARCO DE ACTUACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO**

PILAR CALLAU DALMAU

Profesora asociada del Departamento de Derecho de la  
Empresa. Universidad de Zaragoza. Doctora en Derecho.

### **Resumen**

*El Pacto de Toledo reconocido actualmente como uno de los grandes pactos sociales de la democracia, por su legitimación política y social, se ha erigido formalmente como el observatorio en el que se analizan los problemas estructurales de la Seguridad Social y se proponen las reformas necesarias encaminadas a consolidar la sostenibilidad del sistema de pensiones español. Estas líneas de actuación y las adaptaciones que deben acometerse para su viabilidad, han de respetar en todo caso, los principios de equidad, contributividad y solidaridad. En este artículo se analiza la delimitación, naturaleza e implicación de estos elementos configuradores en el marco de este Acuerdo, y cómo su aplicación, es imprescindible para garantizar el equilibrio del sistema de protección social.*

**Palabras clave:** *Pacto de Toledo, protección social, equidad, contributividad, solidaridad, pensiones.*

***“The forming elements of the system of social protection inside the frame of action of the Agreement of Toledo”***

### **Abstract**

*The Agreement of Toledo, recognized nowadays as one of the big social agreements of the democracy by his political and social legitimization, has been raised formally as the observatory where the structural problems of the Spanish National Health Service are analyzed and they propose the necessary reforms directed to consolidating the sustainability of the Spanish system of pensions. These lines of action and the adjustments that must be undertaken for his viability, have to respect in any case the equity, contributivity and solidarity principles. This paper analyzes the delimitation, nature and implication of these forming elements in the frame of the Agreement, and how your enforcement is indispensable to guarantee the balance of the system of social protection.*

**Keywords:** *Agreement of Toledo, social protection, equity, contributividad, solidarity, pensions.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL PACTO DE TOLEDO Y LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. 1. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema. 2. Reforzamiento del principio de solidaridad. III. RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2003. IV. RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2011. V. EL FUTURO DEL PACTO DE TOLEDO. VI. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La contributividad, junto a la equidad y la solidaridad son los principios inspiradores de las medidas contenidas en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, convirtiéndose en elementos configuradores del sistema de protección social, y que junto al necesario equilibrio financiero del sistema, son imprescindibles para conseguir el objetivo fundamental perseguido por la norma: la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

Esta disposición legislativa, fruto del Pacto de Toledo<sup>1</sup> y del Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social<sup>2</sup>, por el que se asume este documento en aras del consenso, no supone un cambio en la estructura del Sistema, pero sí condiciona lo que debe ser la evolución posterior del mismo con la introducción de estos elementos, para alcanzar un sistema de protección social que garantice su permanencia.

Tras realizar unas consideraciones previas sobre el Pacto de Toledo, el presente artículo pretende analizar a través de las sucesivas actualizaciones habidas hasta la fecha, encaminadas siempre a consolidar la sostenibilidad del sistema de pensiones español, la efectividad de estos principios y el replanteamiento de su acomodo en las reformas necesarias acometidas para su viabilidad, sobre la base del mandato constitucional del artículo 41 de la Constitución española (en adelante, CE).

---

<sup>1</sup> Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 abril de 1995 (BOCG 12-4-1995).

<sup>2</sup> Alcanzado el 9 de octubre de 1996, entre el Gobierno y los dos sindicatos mayoritarios, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO).

## II. EL PACTO DE TOLEDO Y LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El Pacto de Toledo de 1995, es un acuerdo político-social de la década de los 90, que precedido de un amplio consenso de los interlocutores sociales, es ejemplo de modelo de concertación y diálogo social en el marco español de las relaciones laborales.

Constituido para analizar y detectar los problemas del Sistema de Seguridad Social y para elaborar un catálogo de posibles líneas de actuación, este Acuerdo de proyecto de reforma del Sistema de Seguridad Social español, es el encargado de velar por los intereses del sistema de pensiones, con una serie de recomendaciones asumidas por la totalidad de los grupos políticos firmantes para la elaboración de las futuras normas que regulen el sistema de Seguridad Social, y donde se proponen las adaptaciones necesarias de acuerdo con las necesidades planteadas en cada momento.

El *Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, al plantearse la reforma de la Seguridad Social, reitera su voluntad de garantizar en el futuro, un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 CE<sup>3</sup>.

Este precepto, encuadrado en el capítulo de principios rectores de la política social y económica, es la norma básica en materia de Seguridad Social en el ordenamiento español, por la que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, añadiendo a continuación que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Sobre la base de este mandato constitucional, se articula un sistema global de protección social con dos ámbitos netamente diferenciados: el sistema público y el sistema complementario<sup>4</sup>, siendo el primero de ellos el que se identifica con el sistema de protección de la Seguridad Social en sus modalidades contributiva y no contributiva, y el segundo, con el de una protección complementaria, con un régimen de previsión

---

<sup>3</sup> Según el último párrafo del capítulo VIII, “Líneas de actuación y reformas necesarias”, del Pacto de Toledo de 1995.

<sup>4</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A.L., GUTIERREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 31.

voluntaria, adicional a la dispensada suficientemente por el régimen público de Seguridad Social<sup>5</sup>.

A esta disposición se ajusta expresamente el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social -actualmente, 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- (en adelante, LGSS) en su artículo 1, por el que el sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta según el apartado 1 del artículo 2, en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

Frente al carácter de generalidad indiferenciada del artículo 41 CE, que proclama el principio de universalidad de la protección extendiéndola a “todos los ciudadanos”<sup>6</sup>, la LGSS establece unos criterios para determinar quiénes pueden alcanzar la condición de sujeto protegido, dado que “el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley” (art. 2.2), de lo que se desprende que “el criterio de universalización no tiene carácter pleno”<sup>7</sup>.

Precisamente, con el objetivo de hacer efectivo el principio de universalidad de protección, por el que todos los ciudadanos que se encuentren en alguna situación de necesidad tienen derecho a algún tipo de tutela por parte del sistema de la Seguridad Social<sup>8</sup>, y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad social, y por ende, de las pensiones del futuro preservando los principios contenidos en el artículo 41, en el Pacto de Toledo se concretaron quince recomendaciones para orientar las futuras reformas del sistema de pensiones.

---

<sup>5</sup> DE VAL TENA, A.L., *La Exteriorización de los Compromisos por Pensiones: el Régimen Jurídico de la Protección de los Trabajadores*, Aranzadi, 2004, p. 21.

<sup>6</sup> De la misma manera que el artículo 7.2 LGSS, por el que “estarán comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones de modalidad no contributiva, todos los españoles residentes en territorio español”.

<sup>7</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A.L., GUTIERREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social...*, op. cit., p. 33.

<sup>8</sup> Así lo afirma el Tribunal Constitucional en la sentencia 184/1990 de 15 de noviembre, por la que “si el ciudadano está en situación de necesidad real, no debe quedar desprotegido por el régimen público de Seguridad Social, ya que así lo exige el artículo 41 de la Constitución Española”.

Por ello, en primer lugar, se propone delimitar dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y el no contributivo, mediante dos vías diferenciadas. Por un lado, la de la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva (pensiones de jubilación, bajas por IT, etc.) que dependerá básicamente de la cotización -como “actividad realizada en cumplimiento de la ley en virtud de la cual sujetos obligados aportan recursos económicos a la Seguridad Social”<sup>9</sup>, esto es, “la aportación dineraria que los sujetos obligados deben realizar, para el sostenimiento económico del Sistema”<sup>10</sup>- tanto de empresas como de trabajadores, que deberá ser suficiente para la cobertura de estas prestaciones, por lo que se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social; y por otro, la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras), que dependerán básicamente de las aportaciones del presupuesto del Estado, y deberán ser suficientes para garantizar las mismas<sup>11</sup>. Y esto, instando al mismo tiempo a la fiscalidad general, para hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema -Recomendación número 1-.

Además, y con el fin de garantizar en primer lugar, su viabilidad y, si fuera posible, su mejora, se establecen diferentes recomendaciones, entre las que en este punto conviene destacar algunas que afectan directamente a los principios orientadores del sistema español de Seguridad Social:

### **1. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema**

En el mantenimiento de estos principios<sup>12</sup> dentro del sistema de la Seguridad Social, es precisamente en lo que insiste el Pacto de Toledo en su Recomendación número 9, con independencia de las matizaciones generadas por la CE sobre la regulación de las prestaciones no contributivas.

---

<sup>9</sup> BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J., MOMPALER CARRASCO, M.A., *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p.165.

<sup>10</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A.L., GUTIERREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social...*, op. cit., p. 131.

<sup>11</sup> Los recursos para la financiación de la Seguridad Social y la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social, actualmente se recogen en el artículo 109 LGSS.

<sup>12</sup> Que sustentan y orientan la evolución de nuestro sistema de Seguridad Social, junto a la universalidad, solidaridad intergeneracional, suficiencia y unidad de caja.

A este respecto, se propone su reforzamiento, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad, por el que siempre se ve matizado el principio de contributividad, y de forma gradual, a partir de 1996, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad<sup>13</sup> con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad<sup>14</sup> en el reconocimiento de las mismas, haciéndose preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan, en el futuro y de forma progresiva, que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes, dado que “el principio de contributividad que informa nuestro sistema de Seguridad Social, implica que debe existir una proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores”<sup>15</sup>.

En relación al reforzamiento del principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema, es necesario puntualizar que, mientras el término “contributividad” es entendido como la

---

<sup>13</sup> Término vinculado inicialmente al ámbito del Derecho penal de forma particular, en relación con la determinación de la pena, cuyas primeras formulaciones se remontan a finales del siglo XVIII, a Beccaria, que con su obra *De los delitos y las penas*, propugnaba que la pena proporcional a la culpabilidad es la única pena útil. Como principio en sí, su origen se encuentra en la doctrina alemana, dado que la resolución a partir de la cual comenzó su utilización, es la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 1958, conocida como la sentencia sobre las farmacias, como explica HARTWIG, M., “La “proporcionalidad” en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania”, en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, D.F., 2010, p. 781, y que, “en caso de no estar aparentemente reconocido, lo está a máximo nivel en la mayoría de los ordenamientos jurídicos” según BARNES, J. “El principio de proporcionalidad. Estudio Preliminar”, en *Cuaderno de Derecho Público*, N° 5, Madrid, 1998, p.19.

<sup>14</sup> Con origen en el derecho natural, y considerada originalmente por Cicerón como fuente del derecho, actualmente, desde la reforma del Código Civil de 1974, en su sentido estricto, es considerada como un criterio de interpretación y de posible aplicación de las leyes, ya que tal como dispone el artículo 3.2 del Código Civil: “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”, legalizando de esta manera, su aplicación judicial, si bien sólo podrá invocarse como factor ponderativo, cuando la norma aplicable no se adapte concreta y claramente al caso controvertido, y la Ley como dice literalmente la disposición, expresamente lo permita.

<sup>15</sup> Como dictamina el Tribunal Constitucional en la Sentencia 156/2014, de 25 de septiembre de 2014, (FJ 5).

Este principio es aludido en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, como la STC 253/2004, de 22 de diciembre de 2004, invocada en otras muchas, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998, en cuanto a la protección social de una trabajadora a tiempo parcial, dónde se argumenta que “el principio de contributividad que informa a nuestro sistema de Seguridad Social justifica sin duda que el legislador establezca (como lo hace en la norma cuestionada) que las bases reguladoras de las prestaciones de Seguridad Social se calculen en función de lo efectivamente cotizado, de donde resultará, lógicamente, una prestación de cuantía inferior para los trabajadores contratados a tiempo parcial, por comparación con los trabajadores que desempeñen ese mismo trabajo a jornada completa. Pero lo que no aparece justificado es que se establezca una diferencia de trato entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial en cuanto al cumplimiento del requisito de carencia para el acceso a las prestaciones contributivas de Seguridad Social, diferenciación, por tanto, arbitraria y que además conduce a un resultado desproporcionado, al dificultar el acceso a la protección de la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial” (FJ 8).

proporcionalidad entre lo percibido y lo aportado, matizado por el principio de solidaridad, pues se limita la cuantía de las pensiones a través de las denominadas cuantías máximas, con el fin de trasladar el esfuerzo al mantenimiento de las mínimas; el significado del término “equidad”, no está relacionado con “la virtud aristotélica, sino que equivale, lisa y llanamente, a un aspecto de la proporcionalidad: a cotizaciones semejantes, prestaciones semejantes”<sup>16</sup>.

Por lo tanto, al reforzar la contributividad, o racionalizar mediante el desarrollo de lo contributivo, la equidad y la solidaridad, se aprecia que mientras la solidaridad es contradictoria con la contributividad, la equidad en su aspecto contributivo, equivale a proporcionalidad<sup>17</sup>.

Este principio de equidad, además de ser la base de algunas recomendaciones del Pacto de Toledo, es protagonista también de sus revisiones, por responder a algunos de los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Laeken de 2001, sobre las reformas de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas<sup>18</sup>, donde se reclama una modernización de los sistemas de pensiones y una adecuación suficiente de su cuantía<sup>19</sup>.

Cabe destacar en este punto que, precisamente para hacer compatible el principio de contributividad propio del sistema de Seguridad Social con los principios de igualdad de trato y proporcionalidad, y adecuar los derechos de protección social de los trabajadores a tiempo parcial, se adaptaron las reglas de la Seguridad Social a esta modalidad contractual.

Esta modificación legislativa fue llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, acomodado a los compromisos establecidos a escala europea en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo a Tiempo Parcial, firmado el 6 de junio de 1997 por la Unión de Confederaciones de la Europa industrial y de empleadores (UNICE) -conocida actualmente como Business

---

<sup>16</sup> ALARCÓN CARACUEL, M.R., “La reforma del sistema de pensiones en España”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Nº 12, UCM, Madrid, 1998, p. 26.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>18</sup> DEVESA CARPIO, J. E.; DEVESA CARPIO, M. Y MENEU GAYA, R., “La pensión de jubilación: Reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la Equidad y Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Resultados basados en la Muestra Continua de Vidas Laborales”, en *Informe del proyecto FIPROS 2009/27*, MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de Seguridad Social. 2010, p.24.

<sup>19</sup> COM/2001/0362 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado.



Europe-, el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES)<sup>20</sup>, y posteriormente incorporado, para su aplicación, a la Directiva 97/81/CE, del Consejo de 15 de diciembre<sup>21</sup>, así como a los compromisos contenidos tanto en el Acuerdo de Racionalización y Consolidación del Sistema de la Seguridad Social en desarrollo del Pacto de Toledo<sup>22</sup>, como en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo<sup>23</sup>.

Esta transposición<sup>24</sup> que constituye una armonización con las leyes establecidas en el conjunto de países de la Unión Europea, tiene por objetivo mejorar tanto la calidad del trabajo a tiempo parcial, garantizando la supresión de toda discriminación de los trabajadores a tiempo parcial frente a los trabajadores de tiempo completo y facilitando el desarrollo de este tipo de trabajo sobre una base voluntaria, como contribuir a una organización más eficiente y flexible del tiempo de trabajo contemplando los intereses de las partes implicadas en la relación laboral.

Para lograr este objetivo, la regulación del contrato a tiempo parcial contenida en el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores -actualmente, Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido

---

<sup>20</sup> Reconocido como una contribución fundamental a la Estrategia Europea general a favor del empleo, en lo que al trabajo a tiempo parcial se refiere, por prestar una atención prioritaria a esta forma de trabajo. Además de enunciar en el Preámbulo, los principios generales y requisitos mínimos relativos al trabajo a tiempo parcial, plasma la voluntad de los interlocutores sociales de establecer un marco general para la eliminación de la discriminación contra los trabajadores a tiempo parcial y de contribuir al desarrollo de las posibilidades de trabajo a tiempo parcial sobre una base aceptable tanto para los empresarios como para los trabajadores.

En el contenido del Acuerdo Marco, se propone la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial, la mejora de la calidad del trabajo a tiempo parcial y una base voluntaria y flexible para este tipo de contrato (cláusula 1), dejando en mano de los Estados miembros y/o agentes sociales la definición del ámbito y posibilidades del contrato a tiempo parcial, pudiendo excluir total o parcialmente por razones objetivas, de las disposiciones del Acuerdo a los trabajadores a tiempo parcial que trabajan de manera ocasional (cláusulas 2 y 4.3), así como la introducción de disposiciones más favorables que las previstas en el Acuerdo (cláusula 6).

<sup>21</sup> Disposición derivada del acuerdo entre los interlocutores sociales europeos, por la que se clarifican y mejoran los derechos del contrato a tiempo parcial, ya que en su texto se garantiza la igualdad de trato y no discriminación de los trabajadores a tiempo parcial en relación con los trabajadores a tiempo completo, se ampara el principio de voluntariedad en el acceso al trabajo a tiempo parcial, que incorpora el derecho del trabajador a no ser despedido por negarse a ser transferido desde un empleo a tiempo completo a otro a tiempo parcial, además de regularse el acceso efectivo a la protección social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, dejando a los Estados miembros la aplicación de disposiciones más favorables.

<sup>22</sup> BLASCO LAHOZ, J.F., *Comentarios a la ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 6 y ss.

<sup>23</sup> Firmado en Madrid, el 7 de abril de 1997 por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

<sup>24</sup> O acto adoptado por los Estados miembros de la Unión Europea, consistente en la aprobación de medidas nacionales destinadas a ajustarse a los resultados fijados por una Directiva.

de la Ley del Estatuto de los Trabajadores- (en adelante, ET), es motivo de una nueva redacción, en la que por razones de seguridad jurídicas y clarificadoras en su extensión definitoria, se desarrollan una serie de principios básicos, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Marco y en la Directiva 97/81/CE.

En esta nueva configuración del marco jurídico del trabajo a tiempo parcial, los principios básicos que se contemplan son: la igualdad de trato y no discriminación de los trabajadores a tiempo parcial en relación con los trabajadores a tiempo completo, sin perjuicio de la aplicación del principio de proporcionalidad cuando resulte adecuado; el principio de voluntariedad en el acceso al trabajo a tiempo parcial, que incorpora el derecho del trabajador a no ser despedido por negarse a ser transferido desde un empleo a tiempo completo a otro a tiempo parcial, sin perjuicio de las medidas que, de conformidad con la legislación y los Convenios Colectivos, puedan derivarse de las necesidades de funcionamiento del establecimiento considerado, y el acceso efectivo a la protección social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, introduciendo para ello los elementos de corrección necesarios para adaptar el funcionamiento de las normas generales del sistema a las características específicas de este tipo de trabajo.

En este marco, el legislador insta asimismo a ordenar los criterios básicos en esta materia, que hagan compatible el principio de contributividad propio del sistema de Seguridad Social con los principios de igualdad de trato y proporcionalidad del trabajo a tiempo parcial, para que queden incorporados en la LGSS y sean posteriormente desarrollados en las correspondientes normas reglamentarias<sup>25</sup>.

## **2. Reforzamiento del principio de solidaridad**

“La solidaridad, conjuntamente con la libertad, la igualdad y la justicia, han venido a conformar lo que podría tildarse de tetralogía axiológica del Estado social de nuestro tiempo”<sup>26</sup>.

El reforzamiento de este principio se contempla en la Recomendación número 12 del Pacto de Toledo. A tal efecto, se prevé que, para la evolución futura de los sistemas de Seguridad Social se deben implementar las fórmulas necesarias para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso, y de esta manera, asegurar de forma solidaria para las prestaciones contributivas, el acceso de los

---

<sup>25</sup> Como se desprende del Preámbulo del Real Decreto-ley 15/1998.

<sup>26</sup> En palabras de FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La solidaridad como principio constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 30, Madrid, 2012, p. 140.

trabajadores a rentas de sustitución de sus ingresos de activo hasta un determinado límite; corregir para las no contributivas, las consecuencias más severas de la pobreza mediante la transferencia de rentas básicas de compensación; y universalizar determinadas prestaciones para la asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones familiares.

En este contexto, al ser el principio de solidaridad, uno de los principios vértices de gran contenido ético y político, el mismo ha de ser interpretado en conexión con otras normas constitucionales, de diferentes ámbitos materiales<sup>27</sup>, cuya “dimensión late”<sup>28</sup> dentro de los principios rectores de la política social y económica, en diversas normas del Capítulo 3º del Título I CE. Así se desprende, entre otros, del artículo 41 donde se regula como anteriormente se ha apuntado que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (...)”, del artículo 43, en el que se insta a los poderes públicos a “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (...)”, o del artículo 50, por el que la suficiencia económica a los ciudadanos de la tercera edad se “garantizará, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (...)”<sup>29</sup>.

A tal efecto, para poder alcanzar los niveles de bienestar necesarios mediante prestaciones adecuadas a la realidad actual<sup>30</sup> y a las características del modelo presente de Seguridad Social, en la medida en que la situación financiera lo permita, se hace necesario reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia<sup>31</sup>, adoptando

<sup>27</sup> PÉREZ MORENO, A., “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 703 y ss.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La solidaridad como principio...”, op. cit., p. 157.

<sup>29</sup> Cuya consideración como derecho adquirido, niega el Tribunal Constitucional sobre la base de que “el elemento fundamental que determina el sistema de pensiones es su consideración de “adecuada”, lo es en la medida en que cubran las situaciones de necesidad, sin que se pueda deducir del art. 50 CE, la obligación constitucional de mantener todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista, ni que todas y cada una de las ya causadas tengan que incrementar un porcentaje anual, siempre que puedan considerarse suficientes”, en su Sentencia 100/1990, de 30 de mayo; reiterándose en la STC 49/2015, de 5 de marzo, por entender que la revalorización de las pensiones es una mera expectativa que no forma parte del “patrimonio de derechos consolidados” de un individuo.

<sup>30</sup> Con medidas contenidas por ejemplo, en la Proposición de Ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social. (BOCG núm. 51-1 de 21 de octubre de 2016).

<sup>31</sup> Que el Tribunal Supremo en ocasiones, liga a los complementos por mínimos de las prestaciones de Seguridad Social, al afirmar que “tales complementos deben garantizar al beneficiario de la pensión unos ingresos suficientes, por debajo de los cuales se está en situación de pobreza” (STS 2722/2007, Sala Cuarta de lo Social, de 2 de abril de 2007 -Rec. 5355/2005-).

para ello diferentes medidas como: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

Con estas premisas, y dentro del marco de actuación del Pacto de Toledo, por medio de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, se introducen importantes reformas en materia de financiación y de reforzamiento de los principios de contributividad y solidaridad y se pusieron las bases de un nuevo modelo de jubilación dirigido a tener en cuenta la evolución demográfica y las necesidades y aspiraciones de los trabajadores.

### **III. RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2003**

En la última Recomendación, la número 15 del *Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, sobre el análisis y seguimiento de la evolución del sistema, se insta al Gobierno y al Parlamento a realizar tanto un análisis, como un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad, trasladando esta información a los agentes sociales, debiéndose prestar una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma. En la misma, también se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Siguiendo esta Recomendación, es por lo que se constituye una Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos en aplicación de las recomendaciones adoptadas y en base a ello, estudiar su desarrollo futuro, dentro de los criterios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones para toda España, que permita garantizar la continuidad en la mejora del nivel de bienestar de los pensionistas y con especial atención a la pensiones de menor cuantía.

En cumplimiento de estas previsiones, en el año 2000 se presenta por parte del Gobierno ante el Congreso de los Diputados un Informe sobre el desarrollo del Pacto de

Toledo en el que se pone de relieve las medidas adoptadas en desarrollo del mismo, y que sirven para la iniciación de los debates parlamentarios correspondientes.

Como resultado de esta Recomendación, el primer informe elaborado por la Comisión no Permanente, aprobado el 2 de octubre de 2003<sup>32</sup>, por el Pleno del Congreso de los Diputados, además de incidir sobre el reforzamiento del principio de contributividad como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema, que recomienda “seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado”<sup>33</sup>, incorpora recomendaciones adicionales sobre la mujer y protección social, la discapacidad, la inmigración y las nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.

Sobre esta última, se plantea la conveniencia de examinar la situación de los trabajadores afectados por las modernas fórmulas de organización del trabajo, en especial, respecto a la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal y las posibilidades de compatibilizar salario y pensión o subsidio<sup>34</sup>.

En consecuencia, y tomando como referencia las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo en su renovación parlamentaria, el 13 de julio de 2006, se firma el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, entre Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, quedando plasmado en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que afecta sustancialmente a las prestaciones por jubilación, reafirmando la necesidad de mantener y reforzar determinados principios básicos en los que se asienta el sistema de la Seguridad Social con el objetivo de garantizar la eficacia del mismo y el perfeccionamiento de los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos<sup>35</sup>.

Entre otros principios que se atienden, se intensifica la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de estas últimas con el reforzamiento de los principios de contributividad y equidad en las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación,

---

<sup>32</sup> BOCG 2 de octubre de 2003 -SERIE D. Núm. 596-.

<sup>33</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, A. Desarrollo del Pacto de Toledo. Punto 10.

<sup>34</sup> *Idem*, B. Recomendaciones adicionales. Punto 1.

<sup>35</sup> Tal como se expone en el Preámbulo de la Ley 40/2007.

dedicando una especial atención a la incentivación de la prolongación de la vida activa<sup>36</sup>.

#### IV. RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO 2011

El Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso, el 25 de enero de 2011<sup>37</sup> vuelve a constatar la necesidad de reforzar el principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema, resultando en ese sentido conveniente, avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador, medida en la que están avanzando la mayoría de los países de nuestro entorno<sup>38</sup>.

En este escenario, la Comisión Europea recomienda en sus últimas comunicaciones una variación en la regulación de las jubilaciones anticipadas como vía para dar una mayor viabilidad a los sistemas públicos de pensiones, pues todos los países del entorno están tomando medidas para limitar las jubilaciones anticipadas y de modo general acercar la edad real de jubilación a la edad ordinaria<sup>39</sup>.

A este respecto, las recomendaciones propuestas en la renovación del Pacto de Toledo de 2011 y el Acuerdo Social y Económico “para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”, entre el gobierno y los interlocutores sociales, de 2 de febrero de 2011, se traducen en la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre

---

<sup>36</sup> Ya propuesta en la Declaración de Laeken de 2001, donde se fijaron objetivos para una evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, y unas pensiones seguras y viables como: la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad; no incitar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente y no penalizar la prolongación de la vida laboral más allá de la edad normal de jubilación; o conseguir que los sistemas de pensiones faciliten la jubilación gradual.

<sup>37</sup> BOCG 31 de enero de 2011 -SERIE D. Núm. 513-

<sup>38</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, en *Colección Seguridad Social*, N° 35, Madrid, 2011, p. 86.

<sup>39</sup> Dado que comparativamente, mientras que en España, la jubilación anticipada puede ser dos años inferior a la jubilación ordinaria (cuatro años si es forzosa) a lo largo del periodo transitorio 2013-27, y acabará establecida en 2027 entre los 63 y los 65 años, en función de los años cotizados, según datos de Julio de 2013, en Alemania, la jubilación anticipada se aplica a partir de los 63 años, a las personas nacidas antes de 1952 y con al menos 15 años de cotización; en Bélgica, en la reforma de 28 de diciembre de 2011, se prevé aumentar la edad a 62 años en el 2015 y aumentar el período de carencia a 40 años; en Dinamarca, existe una modalidad de pensión anticipada de base voluntaria que de acuerdo con la reforma de 2011 aumenta de 60 a 62 años entre 2014-17, y a 64 años en el período 2018-23; en Finlandia se ha suprimido la jubilación anticipada de la pensión contributiva para los nacidos a partir de 1952; en Irlanda no existe la jubilación anticipada; tampoco existe en Reino Unido; en Italia, la modalidad de jubilación anticipada conocida por "exit window mechanism" se ha suprimido; y en Portugal, un decreto de 2012 establece la suspensión de las normas de anticipación de la pensión de jubilación.

SEGURIDAD SOCIAL. [En línea] Disponible en:

[http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV\\_032275](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV_032275) [Consultado el 25/07/2017]

actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que modifica, entre otras cuestiones, el régimen de la jubilación ordinaria, parcial y anticipada, siguiendo las líneas trazadas por la Unión Europea, en pro de unos sistemas de pensiones europeos adecuados y sostenibles dentro de la Estrategia 2020<sup>40</sup>.

Tras su aprobación, algunas de las medidas que se adoptan son: la prolongación paulatina de la edad de jubilación ordinaria a partir del 1 de enero de 2013, de los 65 a los 67 años (o 65 años cuando se acrediten 38 años y medio de cotización) en 2027; modificaciones relevantes sobre la cuantía de la prestación por jubilación con cambios en la base reguladora de la pensión, que pasa a tener en cuenta las bases de cotización de los 25 años -en lugar de 15- inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, con un sistema transitorio de incorporación de la modificación hasta 2022; y la modificación de los porcentajes aplicables a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión, que si bien se mantiene la aplicación del 50% de la base reguladora por los primeros 15 años cotizados, los porcentajes aplicables por los periodos sucesivos se reducen notablemente y de forma progresiva hasta 2027, de tal manera que en 2027 el porcentaje del 100% se alcanzará con 37 años cotizados frente a los anteriores 35.

Sin embargo, con posterioridad y con el objetivo de orientar los instrumentos políticos de la Unión Europea para que respalden los esfuerzos de los Estados miembros para la reforma de sus sistemas de pensiones, y proponer una serie de iniciativas que impulsen una mayor coordinación del seguimiento de los avances hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020<sup>41</sup>, y juzgando insuficientes las medidas adoptadas por la Ley 27/2011 para ajustar la edad de acceso a la jubilación a la variación de la esperanza de vida, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento, modifica la regulación de la jubilación

---

<sup>40</sup> Ya que “es urgente tomar más medidas para que los sistemas descansen sobre una base más sostenible sobre todo en países donde se prevé un gasto público en pensiones elevado. Aunque la tendencia de jubilación tiende a invertirse (...) la mayoría de las personas siguen abandonando el mercado de trabajo mucho antes de los 65 años. Con las tendencias actuales la situación es insostenible”, tal como se recoge en COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, 2010, p. 4.

<sup>41</sup> Recogidas en COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 2012, donde se señala la necesidad de aumentar la edad de jubilación ligándola a la esperanza de vida, a la vez que se recomienda eliminar posibilidades injustificadas de jubilación profesiones específicas, y que se complementa en otros documentos como el *Informe sobre envejecimiento 2012: Proyecciones económicas y presupuestarias para los 27 Estados miembro de la UE (2010-2060)*, o *Adecuación de las pensiones en la UE 2010-2050*.

anticipada y de la jubilación parcial, para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo<sup>42</sup>.

En este punto, cabe destacar que, un día antes de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2013, mediante la STC 61/2013, de 14 de marzo<sup>43</sup>, se declara inconstitucional y nula, la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/1998 a la fórmula legal relativa a la acción protectora de la Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, por entender que vulnera el artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como también, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo.

Como consecuencia de este fallo, en el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, se recogen determinadas modificaciones que se introducen en la LGSS, en cuanto a la protección social del trabajo a tiempo parcial, y que se concretan en un conjunto de reglas específicas relativas a la acción protectora de la Seguridad Social aplicables a los trabajadores a tiempo parcial, referentes a las contingencias de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad<sup>44</sup>, dejando al margen las reglas previstas para la prestación de desempleo.

De esta manera, además de acomodarse a las exigencias constitucionales de igualdad y de no discriminación, en los términos previstos en el ordenamiento comunitario, estas modificaciones vienen a desarrollar el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial<sup>45</sup>, firmado el 31 de julio de 2013 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, meses después de dictarse la Sentencia 61/2013.

En base a este Acuerdo, la nueva regulación de la protección social de los trabajadores y trabajadoras a tiempo parcial, así como a los fijos discontinuos, debe respetar además de los principios de igualdad en el acceso a las prestaciones, de

---

<sup>42</sup> Tal como se expone en el Preámbulo del Real Decreto-ley 5/2013.

<sup>43</sup> A la que se añadieron posteriormente, en la misma línea argumental, las SSTC 71/2013 y 72/2013, ambas de 8 de abril y 116/2013 y 117/2013, de 20 de mayo.

<sup>44</sup> Como se contempla en el art. 247 -antigua regla segunda de la Disposición adicional séptima- LGSS.

<sup>45</sup> En el que se postula una nueva regulación que facilite el reconocimiento de derechos a este colectivo: Período de carencia de 15 años en alta, independientemente del porcentaje de jornada del trabajador para tener derecho a la pensión de jubilación; mantenimiento para las pensiones de jubilación e incapacidad permanente del coeficiente multiplicador del 1,5 por cada día cotizado a tiempo parcial o como fijo-discontinuo y garantía del acceso a los complementos a mínimos en sus pensiones en los mismos términos que a los trabajadores a tiempo completo.



conservación de normas favorables y de legalidad, los principios de contributividad y proporcionalidad, y el principio de solidaridad y suficiencia.

En este sentido, en lo que respecta a la relación de los principios de contributividad y proporcionalidad, entre las aportaciones realizadas mediante la cotización y las prestaciones a percibir, se desprende, y es de general aceptación que los trabajadores a jornada completa y a tiempo parcial causen prestaciones de cuantía adecuada en cada caso al esfuerzo contributivo realizado; lo que implica que debe existir una proporcionalidad -principio que “en caso de no estar aparentemente reconocido, lo está a máximo nivel en la mayoría de los ordenamientos jurídicos”<sup>46</sup>- entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores<sup>47</sup>, por lo que es preciso seguir reforzándolo como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema<sup>48</sup>.

En cuanto al principio de solidaridad y suficiencia de las pensiones, se debe establecer la garantía de pensiones mínimas en la misma extensión y condiciones que los establecidos para el resto de los trabajadores, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo<sup>49</sup> para las futuras reformas del sistema español de Seguridad Social.

## V. EL FUTURO DEL PACTO DE TOLEDO

Transcurridos más de veinte años de su primera formulación y una situación política convulsa, parece que se ha abierto un nuevo marco para el diálogo entre los grupos parlamentarios y los agentes sociales, para que ese gran pilar de la sociedad del bienestar actual y futuro, como es el Pacto de Toledo, siga vigente, pues no hay que olvidar que su revisión está prevista cada cinco años, y la última data de 2011.

Es precisamente a esta coyuntura política, a la que se achaca el retraso del comienzo de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, encargada de debatir con carácter permanente al margen de los vaivenes políticos, sobre el futuro de las pensiones y las veintiuna recomendaciones, que revisadas, deben incorporarse a los Presupuestos de 2017.

---

<sup>46</sup> BARNES, J., “El principio de proporcionalidad...”, op. cit., p. 19.

<sup>47</sup> Así lo dictamina el Tribunal Constitucional en la Sentencia 156/2014, de 25 de septiembre de 2014, (FJ 5).

<sup>48</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo (2003-2008)*, Madrid, 2008, p. 120.

<sup>49</sup> Concretamente, la Recomendación número 12, del Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 abril de 1995 (BOCG 12 de abril de 1995).

Conscientes de esta demora, el 1 de abril de 2016 se presenta por parte del Gobierno ante la Comisión de seguimiento y evaluación, el Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo del período 2011-2015, donde se detallan las medidas tomadas y actuaciones realizadas en estos años en cumplimiento de las veintiuna recomendaciones recogidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso en 2011.

Asimismo, entre otros aspectos, en este documento se describen los avances alcanzados respecto de la sostenibilidad y la adecuación de las prestaciones, así como diferentes recomendaciones formuladas por la Comisión de la Unión Europea relativas a nuestro sistema de pensiones. También se resalta la brecha entre pensionistas y cotizantes, producida por el desajuste en la contributividad del sistema, acentuada sobre todo, por el envejecimiento de la población y la disminución de cotizantes y de periodos cotizados, como consecuencia del retraso en el acceso a la vida laboral<sup>50</sup>.

En este sentido, hay que recordar que, precisamente con el objetivo de reajustar el sistema de previsión de las pensiones a esta nueva realidad, 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, añade dos nuevas variables en el cálculo de la pensión de jubilación a los requisitos actualmente exigidos: por un lado, el factor de equidad intergeneracional (en adelante, FEI), medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente,<sup>51</sup> revisable cada cinco años, y por otro, el factor de revalorización anual (en adelante, FRA) que sustituye al IPC para calcular la revalorización anual de las pensiones. De esta forma, mientras que con la aplicación del FEI que entrará en vigor en 2019, la cuantía de las pensiones de jubilación variará en función del aumento o descenso de la esperanza de vida<sup>52</sup>, con la del FRA, se ajustará la revalorización anual de las pensiones, según los ingresos y gastos del Sistema.

Hecho este inciso, y siguiendo con la hoja de ruta de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, hay que señalar que a los pocos días tras la presentación del

---

<sup>50</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo. Período 2011- 2015*, Madrid, 2015.

<sup>51</sup> Tal como se expone en el Preámbulo de 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.

<sup>52</sup> Y que según previsiones del INE, puede llegar a reducir hasta en un 5% el crecimiento de la pensión inicial cada 10 años.

Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo del período 2011-2015, se reúne la Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, para informar de las líneas maestras que se contienen en los informes remitidos a la Cámara (Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015 e Informe sobre evolución y composición del Fondo de reserva de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2015)<sup>53</sup>, y medio año después, el 18 de octubre de 2016 y sin Gobierno formado, se retoma la actividad de la Comisión, con el objetivo de empezar a abordar cuanto antes el debate político sobre cómo hacer que el sistema de pensiones siga siendo sostenible sin menoscabar las prestaciones sociales, y sobre todo, las pensiones.

En consecuencia, la futura revisión del Pacto de Toledo se aborda formalmente tras la primera comparecencia en el Congreso de los Diputados ante la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, el pasado 22 de noviembre de 2016, de la ministra de Empleo y Seguridad Social, y la celebración de más de veinte sesiones en las que diferentes ponentes, entre los que cabe destacar, el Secretario de Estado de Seguridad Social, los representantes de las mayores centrales sindicales, patronales y grupos parlamentarios, exponen sus análisis y propuestas, subrayando la importancia de que los principios inspiradores del Pacto de Toledo sigan plenamente vigentes en las recomendaciones que la Comisión del Pacto de Toledo debe trasladar al Pleno del Congreso y al Gobierno, para asegurar la sostenibilidad y el futuro del sistema público de pensiones<sup>54</sup>.

Aunque hay muchas expectativas sobre la revisión del Pacto de Toledo, existe bastante escepticismo a la vista de la situación política y las relaciones parlamentarias, que las primeras recomendaciones estén concretadas antes del último trimestre de 2017<sup>55</sup>, y las mismas, según palabras del secretario de Estado de Seguridad Social, deben ser fruto de un acuerdo amplio “que acuerde los espacios de solidaridad y contributividad para los próximos tiempos”<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (BOCG núm. 53- de 20 de abril de 2016).

<sup>54</sup> Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (BOCG núm. 57- de 28 de noviembre de 2016).

<sup>55</sup> ELECONOMISTA.ES. [En línea] Disponible en:

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8248757/03/17/Economia-El-Pacto-de-Toledo-iniciara-tras-la-Semana-Santa-la-discusion-de-sus-recomendaciones-sobre-pensiones.html>

[Consultado el 5 de abril de 2017]

<sup>56</sup> EL PAÍS. CINCO DÍAS. [En línea] Disponible en:

[http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/05/midinero/1491411053\\_718122.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/05/midinero/1491411053_718122.html)

[Consultado el 5 de abril de 2017]

## VI. CONCLUSIÓN

La Seguridad Social, a partir de los conceptos de reparto y caja única, se ha convertido en un elemento esencial de cohesión social, que mediante la organización de un sistema de protección, responde a las necesidades individuales, familiares y colectivas de forma universal y solidaria.

Constatando la evolución de las medidas establecidas hasta hoy, derivadas de las revisiones y diferentes recomendaciones del Pacto de Toledo, se confirma la importancia de que las adaptaciones que deben acometerse en el desarrollo de los futuros acuerdos sigan reforzando, tanto el principio de contributividad, imprescindible para consolidar un sistema de Seguridad Social viable y eficiente, y mantener una protección social suficiente<sup>57</sup> de naturaleza contributiva y no contributiva, como los principios de equidad y solidaridad, tan necesarios para garantizar un sistema público de pensiones justo y equilibrado, acorde con los principios contenidos en el artículo 41 CE.

Dentro de este marco garantista, y aunque actualmente el sistema de pensiones español está muy necesitado de profundas modificaciones que aseguren su viabilidad a largo plazo, consecuencia directa de factores como el envejecimiento de la población, el retraso en el acceso a la vida laboral o la precarización en general del mercado de trabajo, se hace necesario abordar una toma de decisiones con el mayor consenso posible de todos los interlocutores sociales, para que las futuras reformas no basen la sostenibilidad del sistema exclusivamente en la reducción del poder adquisitivo de los pensionistas, propiciada por los efectos de medidas como la aplicación de la Ley 27/2011 y del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, contemplados en la Ley 23/2013, quebrando de esta manera, los principios configuradores del sistema de protección social.

---

<sup>57</sup> Que “constituye un factor básico del modelo europeo de sociedad”, ya que el propio Tratado de la Unión Europea, establece como una de sus finalidades el lograr y mantener un alto nivel de empleo y de protección social en el marco de un crecimiento económico sostenido, objetivo también presente en la Nueva Estrategia UE-2020.

**TABLA DE JURISPRUDENCIA CITADA**

<b>Tribunal, Sala, BOE y Fecha</b>	<b>Referencia</b>	<b>Magistrado/a Ponente</b>	<b>Partes</b>
STC 49/2015, de 5 de marzo, BOE núm. 85, 9 de abril de 2015	ECLI:ES:TC: 2015:49	Magistrada doña Encarnación Roca Trías	Recurso de inconstitucionalidad núm. 1114-2013, interpuesto por más de cincuenta diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, Izquierdo Unida (IU), Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida y Alternativa (ICV-EUIA), Chunta Aragonesista (CHA), La Izquierda Plural, Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Convergencia i Unió (CIU) y Unión Progreso y Democracia (UPyD).
STC 156/2014, de 25 de septiembre, BOE núm. 262, 29 de octubre de 2014	ECLI:ES:TC: 2014:156	Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3361-2012, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en relación con el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
STC 71/2013, de 8 de abril, BOE núm. 112, 10 de mayo de 2013	ECLI:ES:TC: 2013:71	Magistrado don Manuel Aragón Reyes	Recurso de amparo núm. 5560-2007, promovido por doña María Ángeles Villota Barrio en relación con las Sentencias de las Salas de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y del Tribunal Supremo que desestimaron su demanda de pensión de incapacidad permanente absoluta por enfermedad común.

---

STC 72/2013, de 8 de abril, BOE núm. 112, 10 de mayo de 2013	ECLI:ES:TC: 2013:72	Magistrado don Fernando Valdés Dal- Ré	Recurso de amparo núm. 154-2008, promovido por doña Dolores Moreno del Arco en relación con las resoluciones de un Juzgado de lo Social de Jaén, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y del TS, que desestimaron su demanda de jubilación.
STC 116/2013, de 20 de mayo, BOE núm. 145, 18 de junio de 2013	ECLI:ES:TC: 2013:116	Magistrada doña Adela Asua Batarrita	Recurso de amparo núm. 1827-2009, promovido por don César Álvarez de Medina en relación con las Sentencias de un Juzgado de lo Social y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimaron su demanda sobre pensión de jubilación.
STC 117/2013, de 20 de mayo, BOE núm. 145, 18 de junio de 2013	ECLI:ES:TC: 2013:117	Magistrada doña Adela Asua Batarrita	Recurso de amparo núm. 4146-2009, promovido por doña Ángela Blanco Guerra respecto de las Sentencias de un Juzgado de lo Social, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Tribunal Supremo desestimatorias de su demanda sobre pensión de jubilación.
STC 61/2013, de 14 de marzo, BOE núm. 86, 10 abril de 2013	ECLI:ES:TC: 2013:61	Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 5862-2003, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia sobre el inciso inicial de la letra a) de la regla 2ª del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la LGSS, texto refundido aprobado por RD Leg 1/1994, de 20 de junio, por posible vulneración del art. 14 CE

---

---

STC 253/2004, de 22 de diciembre BOE núm. 18, 21 enero de 2005	ECLI:ES:TC: 2004:253	Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez	Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2045/98, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Pontevedra respecto del párrafo 2º, art. 12.4 de la Ley del estatuto de los trabajadores, versión del texto refundido de 24 de marzo de 1995.
STC 184/1990, de 15 de noviembre, BOE núm. 289, 3 diciembre de 1990	ECLI:ES:TC: 1990:184	Magistrado don Jesús Leguina Villa	Cuestión de inconstitucionalidad 1419-1988, planteada por la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Álava, en relación con el art. 160 de la Ley General de Seguridad Social y de la Disposición adicional décima, 2, de la Ley 30/1981, de 7 de julio.
STC 100/1990, de 30 de mayo, BOE núm. 147, 20 junio 1990	ECLI:ES:TC: 1990:100	Magistrado don Carlos de la Vega Benayas	Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 722, 723 y 766/1985, 1309/86 y 853/89 planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona.
STS 2722/2007 Sala Cuarta de lo Social, 2 de abril de 2007 (Rec. 5355/2005)	ECLI:ES:TS: 2007:2722	Magistrado don José María Botana López	Recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social en nombre y representación del INSS, frente a la sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Galicia, de 28 de noviembre de 2005, dictada en el recurso de suplicación número 735/05, en reclamación sobre derecho al complemento de mínimos de pensión de jubilación reconocida.

---

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALARCÓN CARACUEL, M.R., “La reforma del sistema de pensiones en España”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Nº 12, UCM, Madrid, 1998.
- BARNES, J., “El principio de proporcionalidad. Estudio Preliminar”, en *Cuaderno de Derecho Público*, Nº 5, Madrid, 1998.
- BLASCO LAHOZ, J.F., *Comentarios a la ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J., MOMPALER CARRASCO, M.A., *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado, (COM/2001/0362 final), 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, Bruselas, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA, *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 2012.
- DE VAL TENA, A.L., *La Exteriorización de los Compromisos por Pensiones: el Régimen Jurídico de la Protección de los Trabajadores*, Aranzadi, 2004.
- “La pensión de jubilación: reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la equidad y sostenibilidad del sistema de la seguridad social. Resultados basados en la MCVL”
- DEVESA CARPIO, J. E.; DEVESA CARPIO, M. Y MENEU GAYA, R., “La pensión de jubilación: Reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la Equidad y Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Resultados basados en la Muestra Continua de Vidas Laborales”, en *Informe del proyecto FIPROS 2009/27*, MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2010.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS OF THE EUROPEAN COMMISSION, “The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)”, in *European Economy*, Bruselas, 2012.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION OF THE EUROPEAN COMMISSION AND THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2012.
- ELECONOMISTA.ES. [En línea] Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8248757/03/17/Economia-El-Pacto-de-Toledo-iniciara-tras-la-Semana-Santa-la-discusion-de-sus-recomendaciones-sobre-pensiones.html>  
[Consultado el 5 de abril de 2017]
- EL PAÍS. CINCO DÍAS. [En línea] Disponible en: [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/05/midinerol/1491411053\\_718122.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/05/midinerol/1491411053_718122.html)  
[Consultado el 5 de abril de 2017]
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La solidaridad como principio Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 30, Madrid, 2012.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J., VÍLCHEZ PORRAS, M., ÁLVAREZ ALCOLEA, M., DE VAL TENA, A.L., GUTIERREZ PÉREZ, M., *Lecciones de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2015.
- HARTWIG, M., “La “proporcionalidad” en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania”, en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, D.F., 2010.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, en *Colección Seguridad Social*, Nº 35, Madrid, 2011.



MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo. Período 2011- 2015*, Madrid, 2015.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo (2003-2008)*, Madrid, 2008.

PÉREZ MORENO, A., “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

SEGURIDAD SOCIAL. [En línea] Disponible en:

<[http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV\\_032275](http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV_032275)>

[Consultado el 25/07/2017]

## FUENTES PRIMARIAS

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (BOCG núm. 53- de 20 de abril de 2016).

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (BOCG núm. 57- de 28 de noviembre de 2016).

Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de fecha de 28 de noviembre de 2016).

Proposición de Ley relativa a la garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017 y de medidas urgentes de reequilibrio presupuestario de la Seguridad Social, de 21 de octubre de 2016 (BOCG 21 de octubre de 2016).

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.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Resolución del Parlamento Europeo sobre el empleo y los aspectos sociales de la Estrategia Europa 2020, de 19 de Noviembre de 2014.

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.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, de 31 de julio de 2013.

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

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

Acuerdo Social y Económico “para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”, de 2 de febrero de 2011.

Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso, el 25 de enero de 2011 (BOCG 31 de enero de 2011).

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

Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006.

Informe elaborado por la Comisión no Permanente, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 2 de octubre de 2003 (BOCG 2 de octubre de 2003).

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

Real Decreto-ley 15/1998, de 27 noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad.

Directiva 97/81/CE, del Consejo de 15 de diciembre.

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

Acuerdo Marco sobre el Trabajo a Tiempo Parcial, de 6 de junio de 1997.

Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, de 7 de abril de 1997.

Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996.

Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, de 6 abril de 1995 (BOCG 12-04-1995).

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Tratado de la Unión Europea (Maastricht), de 7 de febrero de 1992 (DO C 191 de 29-07-1992).

Constitución Española 1978.

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último.