

¿ESTÁN QUEBRADAS LAS PENSIONES?

CARMEN GRAU PINEDA

NET21 NÚMERO 36, OCTUBRE 2026

El pasado lunes 5 de octubre, el Presidente del Gobierno de España anunció la convocatoria de elecciones generales para el próximo 29 de noviembre y, al día siguiente, se publicó en el BOE el Real Decreto 806/2026, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

En la palestra, como en todas las convocatorias electorales generales, el debate sobre el futuro de las pensiones. Era de lo más previsible que volvieran al debate partidista preelectoral, máxime en un contexto como el actual en el que España afronta un importante cambio demográfico, con una población que envejece a pasos agigantados, una esperanza de vida creciente no solo al nacer sino al alcanzar la edad de jubilación y la llegada a la jubilación de las generaciones numerosas nacidas durante el *baby boom*. El problema que de ello se deriva no solo es innegable, sino que debe abordarse sin más dilación, pero sin caer en la tentación de pensar que existen fórmulas mágicas como la que resuena y continuará haciéndolo hasta el 28 de noviembre: la sustitución del sistema público de reparto por un sistema basado, total o parcialmente, en la capitalización como única alternativa capaz de resolver de forma automática los problemas actuales del sistema.

Algunas de las propuestas políticas que se plantean desde la extrema derecha proponen el tránsito a un sistema mixto en el que la parte pública ofrezca unos mínimos y el resto se gestione a través de fondos privados con aportaciones de las personas trabajadoras. Entre las razones esgrimidas, primero un insulto -el sistema español de pensiones es un “zombi¹”- y, sin solución de continuidad, una *fake news* -el sistema español de pensiones “no ha sufrido reformas correctoras en los últimos 30 años”-. También la derecha española ha entrado en el juego, si bien con tibieza y sopesando el coste electoral de alinearse con la extrema derecha en esta cuestión, reclamando garantías para la sostenibilidad futura del sistema que se orientan en esa misma tendencia con explícitas referencias a la necesidad de hacer “sacrificios para no petar”, pero sin mayor concreción por el momento.

No se trata aquí de juzgar las propuestas de ningún partido ni de atribuirles intenciones, sino de algo más sencillo y útil como preguntarse cuánto hay de verdad en argumentos como los anteriores y qué problemas resolvería/generaría cada alternativa y quién asumiría sus costes. Porque hay dos ideas que deberían presidir cualquier debate responsable: la primera, que un sistema sea mejorable no significa que haya fracasado y, la segunda, que tenga problemas de sostenibilidad no significa que cualquier alternativa sea mejor.

Al poner lo anterior en relación con la protección constitucional del sistema de pensiones, resulta que disponemos de un [Derecho constitucional e internacional](#)

¹ Según el [Diccionario de la lengua española](#), se define como una “persona que se supone muerta y reanimada por arte de brujería con el fin de dominar su voluntad”, así como en sentido figurado a alguien “atontado, que se comporta como un autómatas”.

[garantista](#) de la suficiencia y adecuación de las pensiones públicas cuyo epicentro, los artículos 41 y 50 CE, exige el mantenimiento de un sistema pública de pensiones suficientes y socialmente adecuadas, sin prejuzgar el régimen concreto de financiación. El Tribunal Constitucional (TC) ya ha tenido ocasión de reconocer al legislador un amplio margen para configurar las pensiones de Seguridad Social de acuerdo con las circunstancias económicas y sociales. En su [STC 91/2019](#) (de 3 de julio, FJ 5) recuerda que el artículo 41 CE configura una garantía institucional de un régimen público de Seguridad Social y que existe un “núcleo o reducto indisponible por el legislador” (en referencia a la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), para, al mismo tiempo, reconocer que las pensiones concretas son objeto de configuración legal y pueden modificarse para adaptar el sistema a sus circunstancias y asegurar su viabilidad. Esta doctrina permite evitar dos exageraciones frecuentes que se mueven en los extremos: de un lado, aseverar que la CE obliga a mantener exactamente el sistema actual; de otro, ratificar que la CE no pone ningún límite y el Estado puede retirarse progresivamente de la protección pensional. Ninguna duda cabe respecto de que la CE exige preservar un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y ciudadanas, sostenible y suficiente, lo que no permite concluir que la Seguridad Social pública pueda terminar convirtiéndose en una mera protección residual para quienes no hayan podido acumular suficiente patrimonio privado.

1. El sistema público de pensiones español: problemas y reformas

Una de las simplificaciones más frecuentes del debate consiste en presentar el sistema español de pensiones como si durante décadas no se hubiera hecho nada para adaptarlo a los cambios demográficos y económicos y, en este sentido, interesa recordar que esto no es así. España lleva más de [treinta años](#) reformando su sistema de pensiones para mantener su sostenibilidad. Porque en materia de Seguridad Social, las reformas se insertan en un proceso de planificación dinámica del sistema que exige de [fases largas de adaptación](#).

Entre los hitos más relevantes figuran las reformas de [1985](#) -que elevó el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación y el cálculo de la base reguladora- y [1997](#) -amplió de nuevo el período de cálculo de la base reguladora y consolidó la revalorización de las pensiones según la inflación-; la [Ley 27/2011](#), que introdujo cambios graduales en la edad de jubilación y en el cálculo de las pensiones; la reforma de [2013](#), que modificó los mecanismos de actualización y contempló un [factor de sostenibilidad](#) que, si bien no llegó a aplicarse, mereció del calificativo de [regresiva](#) en tanto que contraria a la CE y alineada con las recomendaciones de la Comisión Europea que tratan de favorecer el desarrollo de los fondos de pensiones privados; y las reformas de [2021](#) y [2023](#) que vinieron a recuperar la revalorización vinculada al IPC y modificaron distintos elementos de la financiación, la cotización y el cálculo de las pensiones.

No todas las reformas han perseguido el mismo objetivo ni han distribuido de igual manera sus efectos porque mientras algunas pusieron mayor énfasis en contener el gasto futuro, otras buscaron reforzar la suficiencia de las pensiones y ampliar los ingresos del sistema. Sin embargo, la sucesión de reformas permite afirmar que el sistema ha demostrado capacidad de adaptación institucional. No permite, no obstante, concluir que sea financieramente sostenible en cualquier escenario, que todas las pensiones sean suficientes o que el reparto actual de cargas entre generaciones resulte necesariamente equitativo.

Interesa recordar que el punto de referencia fundamental es el [Pacto de Toledo](#) que ante la necesidad de abordar de forma estable y consensuada los problemas financieros y demográficos de la Seguridad Social arrancó su singladura en 1995. El texto original constaba de 15 recomendaciones iniciales para garantizar la sostenibilidad de las pensiones y desde entonces se han producido sucesivas reformas y renovaciones: en 2003 (14 recomendaciones principales y 5 adicionales), [2011](#) (21 recomendaciones) y [2020](#) (22 recomendaciones). El último obtuvo en el Pleno del Congreso 262 votos favorables, frente a 2 votos en contra y 78 abstenciones. La finalidad declarada de aquellas recomendaciones era asegurar simultáneamente la viabilidad y la suficiencia del sistema, devolviendo por consenso la revalorización de las pensiones conforme al IPC.

Durante tres décadas, el problema de las pensiones no ha sido ignorado, sino todo lo contrario. El Pacto de Toledo ha representado uno de los ejercicios más valiosos de consenso institucional de nuestra democracia, a la par que un espacio privilegiado de reflexión colectiva sobre la sostenibilidad, suficiencia y legitimidad del sistema público de pensiones. La relevancia de este gran acuerdo político es extraordinaria no solo por el reforzamiento de las señas de identidad de nuestro sistema de Seguridad Social, sino, especialmente, por lo que entraña en términos de consenso político y suscripción de un gran acuerdo que refuerza la legitimación social de esta iniciativa legislativa para la consolidación de una reforma estructural de largo recorrido. En este marco, han sido objeto de negociación parlamentaria, diálogo social y sucesivas modificaciones legislativas, aspectos tan relevantes como aquellos referidos a aumentar progresivamente la edad ordinaria de jubilación, modificar las reglas de cálculo y las cotizaciones, introducir incentivos para retrasar voluntariamente la jubilación, revisar las condiciones de la jubilación anticipada, reformar la financiación de las pensiones no contributivas, recuperar la actualización de las pensiones con arreglo a la evolución del IPC e introducir mecanismos destinados a reforzar la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera, entre los más destacados.

El Pacto de Toledo puede parecer, visto desde fuera, una sucesión de documentos parlamentarios y recomendaciones técnicas. Pero, en realidad, representa una forma de abordar un asunto particularmente delicado como es el evitar que las pensiones queden sometidas por completo a la lógica de cada ciclo electoral. Las pensiones afectan a millones de personas y las decisiones que se adoptan hoy pueden tener consecuencias durante varias décadas, de ahí la importancia de que exista un espacio institucional en el que se puedan confrontar posiciones políticas diferentes, analizar las previsiones económicas y demográficas y alcanzar acuerdos. En la práctica, se ha evidenciado la resiliencia de nuestro sistema que se ha ido adaptando a las exigencias económicas, sociales y políticas a través de reformas paramétricas periódicas que han demostrado la solidez del modelo y de su acción protectora como elemento vertebrador y seña de identidad de nuestra sociedad.

El último informe del [Pacto de Toledo \(2020\)](#) contiene una Recomendación 0 que defiende el mantenimiento y la mejora del sistema público de pensiones y rechaza expresamente la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización. Repárese en cómo se trasciende de la mera condición de preámbulo programático para constituirse en un auténtico pórtico hermenéutico del Derecho de la Seguridad Social contemporáneo. Al inaugurar el catálogo de recomendaciones con la máxima de la defensa inflexible del sistema público de reparto y el principio de solidaridad intergeneracional, la Comisión Parlamentaria -y no legislativa del Congreso de los Diputados de España que emite informes y recomendaciones que sirven de guía para

las reformas legislativas en materia de Seguridad Social y pensiones- no redactó un enunciado meramente enunciativo, sino que instituyó una cláusula de salvaguarda axiológica. Este artículo póstico opera como una directriz transversal que condiciona la viabilidad de cualquier reforma subsiguiente e impone al legislador futuro la obligación de interpretar la sostenibilidad financiera no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento supeditado al mandato soberano de suficiencia, equidad y gestión pública.

Tras reconocerse descendiente directa del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo 2020, [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](#) es particularmente ilustrativa porque su propio título resume la doble finalidad perseguida. En ella se recogen un conjunto de recomendaciones que reivindican la centralidad del sistema público de pensiones dentro del entramado institucional que conforma nuestro Estado social y marca las líneas de actuación para la defensa y mejora del citado sistema en los próximos años. Después, [el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo](#) incorporaría un nuevo marco de gobernanza estable para garantizar la [sostenibilidad integral](#) del sistema público de pensiones durante las décadas siguientes. Gran parte de las reformas previstas en el último Pacto de Toledo, y que se precisan en el [Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#) se encuentran aún en fase de desarrollo. Entre ellas, medidas adoptadas para reforzar sus ingresos y afrontar las tensiones financieras futuras como el [Fondo de Reserva de la Seguridad Social \(FRSS\)](#) -más comúnmente conocido como la hucha de las pensiones-, el [Mecanismo de Equidad Intergeneracional \(MEI\)](#), la [cotización adicional de solidaridad](#) y la [cotización de las personas autónomas según sus rendimientos netos](#), no hacen sino evidenciar que garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones obliga a incluir un [análisis cuantitativo de la misma](#). El objetivo de este marco es, en definitiva, incorporar en el análisis de sostenibilidad nueva información sobre la evolución de las principales variables económicas y demográficas y en su caso recalibrar las medidas de refuerzo de la sostenibilidad como respuesta a esta nueva información. Para ello, cada tres años, tomando como punto de partido el año 2025, se crea un mecanismo de verificación del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad, a partir de las proyecciones de gasto en pensiones de los informes de envejecimiento de la Comisión Europea y de la estimación del impacto de las medidas de refuerzo de ingresos realizada por la AIREF.

Repárese en cómo los informes de estas dos instituciones cobran un papel fundamental. De un lado, la [AIREF](#) ha señalado, en mayo de 2026, que la regla de gasto de pensiones se cumple formalmente, es decir, el gasto neto proyectado para el periodo 2022-2050 se sitúa en el 13 % del PIB, por debajo del límite del 13,3 %. Si bien advierte de que el cumplimiento de esa regla no equivale a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas porque, según las mismas previsiones, en un escenario de políticas constantes (pensiones, sanidad y cuidados de larga duración) en el que la deuda pública podría llegar a alcanzar el 123 % del PIB en 2050. De otro, la [Comisión Europea](#) ha proyectado que el efecto del envejecimiento elevaría el gasto en pensiones de España en 3,3 puntos porcentuales del PIB entre 2040 y 2050, cuantificando la magnitud del desafío demográfico. Con todo, reconocer las dificultades que atraviesa el sistema no equivale a afirmar que esté “quebrado”, ni que las pensiones actuales sean necesariamente incompatibles con las pensiones futuras, ni que la única alternativa posible sea cambiar el sistema de reparto por uno de capitalización.

En [junio de 2026](#), la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo recibió la comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Saiz Delgado) para presentar el Informe de balance del cumplimiento de sus recomendaciones para el periodo 2020-2025, según el cual el sistema proyecta un incremento del gasto en pensiones asumible con las medidas de ingresos adoptadas en la última reforma de pensiones. Estos resultados muestran que la reforma de pensiones está dando los resultados esperados en cuanto al nivel de gasto e ingresos del sistema, a los que hay que sumar la profunda transformación de nuestro mercado de trabajo, como ponen de manifiesto los resultados de la última reforma laboral -llevada a cabo por obra del [RDL 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- en cuanto a cantidad y calidad del empleo, lo que se traduce en un fortalecimiento de los ingresos del sistema de pensiones y, por ende, en una mejora de la protección social.

El discurso precedente exige evitar dos conclusiones opuestas: ni cabe ignorar las presiones financieras a las que está sometido el sistema de pensiones, ni puede deducirse de ellas que el sistema de reparto esté condenado o que la capitalización sea la única alternativa viable. El sistema público de pensiones ha tenido y tendrá que reformarse cuantas veces sea preciso para adaptarse a las circunstancias cambiantes y esto no demuestra su fracaso, sino su capacidad para adaptarse a una sociedad que ha cambiado profundamente y que requiere enfrentar nuevos retos y desafíos. La mayor esperanza de vida es un éxito social, no un fracaso del sistema, pero el problema demográfico es real y, no constituyendo por sí mismo una sentencia de muerte contra el sistema de reparto, debe ser enfrentado de forma responsable. Presentar como prueba de fracaso precisamente aquello que demuestra que el sistema necesita ser reformado, que tiene que adaptarse a una sociedad que vive más años no es solo injusto, sino que se erige en la mayor prueba de su éxito. Pero también conviene señalar que a nadie escapa que puede resultar políticamente útil presentar el sistema actual como un fracaso para justificar una reforma radical. Porque la [confianza](#)² es un elemento esencial de cualquier sistema de pensiones y, en este sentido, si se transmite durante años la idea insistente de que el sistema está “quebrado”, “condenado” o destinado inevitablemente a desaparecer cual “zombi”, puede deteriorarse la confianza de las generaciones jóvenes.

2. La capitalización como alternativa: promesas, costes y riesgos que deben evaluarse

La palabra “capitalización” transmite la idea de que cada persona ahorra para sí misma y que ese ahorro se invierte para producir una rentabilidad. El problema aparece cuando se pregunta qué sucede con las personas que actualmente están jubiladas, dado que, en el sistema de reparto, las cotizaciones contribuyen a financiar las pensiones, como principal fuente del nivel contributivo de protección. En otras palabras, si mañana una parte significativa de esas cotizaciones dejara de destinarse a pagar pensiones para empezar a acumular capital para las personas trabajadoras, las pensiones actuales seguirían teniendo que pagarse. Y es que no existe una especie de “botón” mediante el cual el dinero que hoy paga las pensiones pueda convertirse simultáneamente en ahorro individual sin dejar un agujero financiero.

² Entendida como certidumbre sobre el compromiso inquebrantable de los poderes públicos con el sistema público de pensiones.

En este sentido, el Instituto de Actuarios Españoles ha analizado esta cuestión en un [informe publicado en mayo de 2026](#) que considera prácticamente inviable una transición completa a la capitalización en España por el volumen de compromisos acumulados, al mismo tiempo que analiza alternativas como las [cuentas nocionales](#) y distintos sistemas mixtos. Más allá del entorno europeo, el [caso chileno](#) resulta especialmente relevante para el debate sobre los sistemas de pensiones porque permite examinar tanto la transición desde el reparto hacia la capitalización individual como las dificultades de incorporar, décadas después, mecanismos de solidaridad colectiva en un sistema organizado principalmente en torno al ahorro individual. Con todo, la [doctrina laboralista](#) ha insistido reiteradamente en que el análisis del sistema de pensiones no puede limitarse a una perspectiva puramente económica o actuarial y se han alzado voces en contra de una transición hacia sistemas de capitalización individual, defendiendo la solidaridad intergeneracional como pilar esencial del modelo.

También resulta oportuno resaltar que la capitalización no elimina el riesgo económico, sino que lo transforma. Mientras el sistema de reparto está especialmente expuesto a la evolución de la población, el empleo, los salarios, la productividad, el número de personas cotizantes y, por supuesto, el número de pensionistas; el de capitalización está más directamente expuesto a la evolución de los mercados financieros, los tipos de interés, la inflación, la rentabilidad de las inversiones, los costes de gestión y el momento en que se produce la jubilación³. No estando ningún sistema pensional exento de riesgo, la cuestión decisiva es determinar quién lo asume, porque mientras en un sistema público de reparto, una parte importante de los riesgos se distribuye colectivamente, en un sistema de capitalización individual, una parte mayor del riesgo recae sobre la persona que ahorra con consecuencias importantes y en modo alguno baladíes.

En suma, la capitalización individual no puede evaluarse solamente por su rentabilidad media porque, de fondo, subyace la cuestión social de quién dispone y quién no dispone de capacidad suficiente para participar en ella. Debate económico y debate social convergen justo en este punto. Cuanto mayor sea el peso de la capitalización individual, mayor será la importancia de la capacidad individual de ahorro en la determinación de la renta futura de jubilación, lo que no quiere decir que produzca automáticamente más pobreza o desigualdad, pero sí que alerta respecto de un riesgo distributivo que debe ser evaluado cuando una parte mayor de la pensión futura depende de la capacidad individual de ahorro. Cualquier reforma de esta naturaleza necesita mecanismos de compensación suficientemente fuertes para proteger las carreras laborales más débiles. En definitiva, una eventual transición hacia la capitalización tiene un coste, y ese coste debe ser explicado antes de presentar la capitalización como una solución sencilla al complejo problema de las pensiones.

3. ¿El fin de la solidaridad? Pensiones, riesgos sociales y responsabilidad colectiva

El debate sobre las pensiones es también, y quizá fundamentalmente, un debate sobre la solidaridad. No solo sobre cuánto cuesta mantener el sistema ni sobre cómo garantizar su sostenibilidad financiera, sino sobre qué riesgos estamos dispuestos a

³ Lo que en una coyuntura internacional como la actual no es, en modo alguno, una cuestión de menor importancia.

colectivizar y cuáles consideramos que debe afrontar cada persona por sus propios medios.

Cada sistema de pensiones incorpora una determinada concepción de la responsabilidad individual y colectiva, de la justicia intergeneracional y del papel que corresponde a los poderes públicos en la protección frente a las contingencias que puede comprometer nuestro bienestar. La vida está llena de incertidumbres que no dependen exclusivamente de la voluntad individual. Vivimos más años, atravesamos periodos de desempleo, padecemos enfermedades, sufrimos crisis económicas y, en ocasiones, desarrollamos trayectorias laborales discontinuas o asumimos responsabilidades de cuidado que limitan nuestra capacidad de obtener ingresos y ahorrar. Estas circunstancias no afectan a todas las personas por igual ni pueden resolverse siempre mediante el esfuerzo individual. Sin embargo, pueden tener consecuencias duraderas sobre los recursos disponibles al llegar a la jubilación.

El vigente sistema público de reparto responde a esta realidad mediante un mecanismo de solidaridad intergeneracional institucionalizada, según el cual las cotizaciones y los recursos públicos contribuyen a financiar las pensiones vigentes, dentro de un marco legal que distribuye las obligaciones y las pensiones entre generaciones. A ello se añaden mecanismos de protección y redistribución que permiten atender determinadas situaciones y compensar, al menos parcialmente o de forma aún imperfecta, las desigualdades que una trayectoria laboral puede trasladar a la jubilación. El sistema no elimina todos los riesgos ni garantiza por sí solo pensiones suficientes en cualquier circunstancia, pero evita que la protección durante la jubilación dependa exclusivamente del patrimonio que cada persona haya podido acumular a lo largo de su vida laboral/profesional.

La solidaridad sistémica, por tanto, no ha eliminado todas las desigualdades, pero sigue siendo relevante para comprender cómo se protege a la población durante la jubilación. Por eso, la pregunta decisiva no es únicamente qué modelo ofrece mejores resultados financieros en determinadas proyecciones, sino quién queda protegido cuando las previsiones no se cumplen, quién soporta las pérdidas cuando los mercados atraviesan una crisis, qué sucede con quienes no han podido ahorrar lo suficiente y qué mecanismos colectivos deben establecerse para evitar que las desigualdades acumuladas durante la vida laboral se conviertan en desigualdades pensionales. Estas preguntas no invalidan por sí mismas el sistema de capitalización, pero impiden presentarlo como una solución puramente técnica, ajena a sus consecuencias sociales y distributivas.

Paradójicamente, nuestra sociedad muestra una considerable disposición a la generosidad cuando se trata de ayudar ante una desgracia concreta, colaborar con una causa solidaria o contribuir voluntariamente a paliar una necesidad ajena. Sin embargo, esa disposición puede volverse más controvertida cuando la solidaridad deja de consistir en una aportación voluntaria y puntual y se convierte en una responsabilidad compartida, estable y organizada mediante instituciones públicas. Aceptar que una parte de los recursos y de los riesgos de la sociedad debe colectivizarse para garantizar que las personas no queden desprotegidas cuando pierden ingresos, enferman, envejecen o no han tenido las mismas oportunidades de ahorrar también es solidaridad. Pero no de la voluntaria o altruista que depende, en gran medida, de las posibilidades de quien decide contribuir, sino de la obligatoria o sistémica en un contexto de redistribución de la riqueza como opción política. Cuando se habla de solidaridad intergeneracional en el sistema español pensiones, se establecen garantías públicas que

no hacen depender la protección de la generosidad ocasional de terceros, sino que la institucionalizan.

Porque el tiempo de la beneficencia, de la caridad para aliviar necesidades sociales quedó atrás cuando el sistema de Seguridad Social dejó de entenderse como una suma de favores concedidos por quienes podían permitírselos, para serlo como una institución pública articulada mediante reglas comunes y destinada a proteger a las personas frente a riesgos que, aunque se manifiesten individualmente, tienen también una dimensión social. La transformación de ese modelo no se produjo de un día para otro ni siguió una trayectoria lineal, sino que fue el resultado de un largo proceso histórico, vinculado a la industrialización, a la aparición de nuevos riesgos asociados al trabajo asalariado, a la organización del movimiento obrero y a la creciente intervención de los poderes públicos. A medida que las sociedades industriales comprendieron que un accidente laboral, una enfermedad de origen profesional, el desempleo o la pérdida de ingresos por el cese en el trabajo vinculado al cumplimiento de una determinada edad no eran únicamente desgracias privadas, sino también consecuencias de la organización económica y de circunstancias sociales compartidas, comenzó a extenderse la idea de que la protección frente a esos riesgos no podía descansar exclusivamente en la fortuna individual, el apoyo familiar o la generosidad ajena.

En España, uno de los primeros hitos normativos de este proceso fue la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, que estableció la responsabilidad empresarial por determinados accidentes laborales. Otro de los momentos históricos decisivos en la configuración del sistema español fue la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, desarrollada por la Ley General de la Seguridad Social de 1966, que vinculaba la Seguridad Social con la solidaridad nacional y describía la protección como una responsabilidad compartida entre personas jóvenes y mayores, sanas y enfermas, ocupadas y desempleadas. Es decir, reconocía, en plena dictadura franquista, pero con importantes limitaciones de cobertura y desigualdades, que las contingencias sociales no debían afrontarse exclusivamente desde la capacidad económica de cada individuo. La llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 otorgaron a esta concepción un fundamento jurídico diferente: la protección social forma parte de las responsabilidades públicas y no puede reducirse a una concesión ocasional de ayuda. Ese principio se desarrolla hoy en la legislación de Seguridad Social, cuyo texto refundido se aprobó mediante el [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), como sistema en el marco del cual se combina un nivel contributivo de protección, vinculado a las cotizaciones y a los requisitos legales, con otro no contributivo dirigido a proteger determinadas situaciones de necesidad (modelo de protección/financiación mixta), además del nivel complementario de protección. Esta distinción importa porque el sistema público no funciona exclusivamente como una transferencia idéntica para todo el mundo, sino que articula diferentes formas de protección y solidaridad, con requisitos, límites y condiciones establecidos normativamente.

Por eso, afirmar que el tiempo de la caridad quedó atrás requiere una precisión. La caridad no ha desaparecido, ni ha perdido su valor humano, como tampoco han dejado de ser necesarias la ayuda familiar o la acción solidaria de las organizaciones sociales. Lo que ha cambiado es el principio que debe regir la protección frente a determinadas contingencias. La ayuda voluntaria puede complementar los derechos sociales, pero no debería sustituirlos ni convertirse en la condición de la que dependa su ejercicio. La diferencia entre la caridad y la protección social, sobre todo, en la naturaleza de la

obligación porque mientras la caridad nace de una decisión voluntaria, la protección social se organiza mediante normas comunes, instituciones públicas y mecanismos de financiación colectiva. Esta transformación también modificó nuestra manera de entender la responsabilidad individual, reconociendo que la capacidad de cada persona para protegerse no depende exclusivamente de sus decisiones y que hay riesgos que se manifiestan en la vida de una persona concreta, cuya distribución y consecuencias tienen una dimensión colectiva.

Esta es una de las cuestiones centrales del debate actual sobre las pensiones. Cuando se propone desplazar una parte sustancial de la protección desde los mecanismos colectivos hacia el ahorro y la capitalización individual, no se está discutiendo únicamente cómo financiar las pensiones o qué fórmula puede ofrecer mejores resultados económicos. También se está decidiendo qué riesgos debe asumir cada persona por su cuenta y cuáles deben seguir compartiéndose socialmente. La capitalización puede desempeñar un papel complementario, como de hecho ya ocurre en España con el [impulso dado a los planes de pensiones de empleo](#), y no implica por sí misma la desaparición de la solidaridad. Pero, si se presenta como sustituto de las garantías públicas, obliga a preguntarse qué protección recibirán quienes hayan tenido salarios bajos, carreras laborales discontinuas, periodos prolongados de desempleo o escasa capacidad de ahorro. Porque la construcción histórico-normativa del sistema de Seguridad Social representa el reconocimiento de que ciertos riesgos no pueden afrontarse de manera suficiente si cada cual queda a merced de sus propios recursos. Su sostenibilidad financiera es indispensable, como también lo es preservar la función social que justifica su existencia.

Que, bajo el argumento legítimo de mejorar la sostenibilidad, se produzca un desplazamiento progresivo desde la responsabilidad colectiva hacia la responsabilidad individual sin que se expliquen suficientemente sus consecuencias es peligroso. Porque ese desplazamiento, pudiendo parecer razonable cuando se formula en términos abstractos -ahorro individual-, cobra otro sentido cuando tomamos consciencia de que las personas no parten de las mismas condiciones ni disponen de las mismas posibilidades para ahorrar y que las desigualdades de la vida laboral se trasladan con mayor intensidad a la jubilación. Reconocer que hay riesgos que no pueden afrontarse de manera equitativa si se deja a cada persona completamente sola frente a ellos y aceptar que la protección colectiva tiene un coste y exige compromisos duraderos entre generaciones es el núcleo mollar de la cuestión que nos ocupa. Antes de comparar promesas de rentabilidad, es necesario comparar también las garantías, los costes y los efectos distributivos de cada alternativa. Tan irresponsable resulta negar que el sistema de pensiones atraviesa dificultades como utilizar esas dificultades, por sí solas, para justificar el desmantelamiento o la reducción sustancial de uno de los principales mecanismos de protección social contruidos durante la democracia. Defender el sistema público de pensiones no exige declararlo intocable ni cerrar el debate sobre sus reformas, sino someterlo a las mismas preguntas de rigor que se formulan a sus alternativas y examinarlas con idéntico rigor, sin confundir una proyección financiera con una conclusión inevitable, ni una promesa de rentabilidad con una garantía de protección.

La sostenibilidad financiera es una condición imprescindible, pero la pregunta por la sostenibilidad de las pensiones debe incluir también la [sostenibilidad social](#) de las soluciones propuestas. Sabemos lo que ha costado llegar hasta aquí, conocemos los problemas que el modelo actual enfrenta y sabemos que cualquier alternativa tendrá costes, como también los tendrá no incorporar las modificaciones oportunas. Pero

conviene recordar que las pensiones no son una partida presupuestaria más ni una mera cuenta individual, sino uno de los mecanismos mediante los que una sociedad decide cómo distribuye entre generaciones los riesgos y los frutos de una vida de trabajo. En fin, en un entorno saturado de ruido y distracciones, el mayor peligro radica en perder el rumbo: ya sea dejándose seducir por espejismos atractivos o paralizándose ante lobos inexistentes que solo agotan la credibilidad. El éxito sostenible exige la firmeza de ignorar tanto las falsas ilusiones como rechazar el pánico infundado, exige navegar con la certeza de que la confianza es un faro que solo permanece encendido cuando las decisiones se sustentan en la integridad, la objetividad, la transparencia y la responsabilidad.