

**LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO EN ESPAÑA,
2015-2024: EL IMPARABLE INCREMENTO DEL GASTO EN
PENSIONES Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

***THE EVOLUTION OF PUBLIC SOCIAL SPENDING IN SPAIN, 2015-
2024: THE UNSTOPPABLE INCREASE IN SPENDING ON
PENSIONS AND SOCIAL PROTECTION POLICIES***

RAFAEL PARDO GABALDÓN

Profesor Derecho del Trabajo y Seguridad social

Universidad Internacional de Valencia

<https://orcid.org/0000-0003-4067-6390>

Cómo citar este trabajo: Pardo Gabaldón, R. (2026). La evolución del gasto social público en España, 2015-2024: el imparable incremento del gasto en pensiones y políticas de protección social. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (2), 1–36. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.13836>

RESUMEN

El factor más determinante de todos a la hora de garantizar plenamente el acceso a los derechos sociales enmarcados dentro del Estado del Bienestar, sin lugar a dudas, reside en contar con la dotación económico-financiera necesaria para ello. El presente estudio analiza la evolución del gasto total público del conjunto de las Administraciones públicas a nivel general, para posteriormente incidir más específicamente en el gasto social, fundamentalmente en todo aquello relativo a la protección social, y de manera más pormenorizada en el gasto en pensiones que, durante el periodo analizado ha experimentado un imparable crecimiento, generando mayores derechos, así como una enorme tensión financiera al sistema.

PALABRAS CLAVE: gasto público, protección social, pensiones, financiación, sostenibilidad financiera

ABSTRACT

The most important issue of all, when it comes to fully guaranteeing access to social rights within the framework of the Welfare State, undoubtedly lies in having the necessary economic and financial resources. This study analyzes the evolution of total public spending by all levels of government, and then focuses more specifically on social spending, primarily on everything related to social protection, and in greater detail on pension spending, which, during the period analyzed, experienced a dramatic increase, generating enormous financial strain on the system.

KEYWORDS: public spending, social protection, pensions, financing, financial sustainability

SUMARIO

Introducción

I. Evolución del gasto total del conjunto de las Administraciones Públicas

II. Evolución del gasto social público

1. Vivienda y servicios comunitarios

2. Salud

3. Educación

4. Protección social

III. Evolución del gasto en protección social y pensiones

1. Edad avanzada: jubilación

2. Enfermedad e incapacidad

3. Muerte y supervivencia

4. Familia e hijos

5. Desempleo

6. Exclusión social

IV. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Dentro de las políticas públicas relacionadas con la garantía del Estado del Bienestar, sin lugar a dudas, la cuestión más capital de todas reside en contar la dotación presupuestaria necesaria para garantizar el acceso a los derechos sociales de manera plena. El presente trabajo de investigación analiza la evolución del gasto total público del conjunto de las Administraciones públicas a nivel general, para incidir más específicamente en el gasto social, fundamentalmente en todo aquello relativo a la protección social, y de manera más pormenorizada en el gasto en pensiones; nuestro gran pilar “social”, además de sanidad, educación, y vivienda (esta última la gran olvidada de nuestro Estado del Bienestar como detalla también el estudio).

Durante el periodo 2015-2024, el gasto en pensiones ha experimentado una evolución espectacular superior al 66%, en un contexto marcado por la clara expansión de nuestra economía, y un relevo político, donde el nuevo Gobierno de Sánchez de manera clara apostó por un incremento del poder adquisitivo de las pensiones con la revalorización de las mismas con base al IPC. Ello frente al anterior Ejecutivo de Rajoy, más centrado en la sostenibilidad del sistema en un contexto postcrisis de consolidación fiscal, o frente al de Zapatero que, en plena recesión económica, llegó a decretar la congelación de las mismas.

El estudio también destaca cómo la prestación contributiva de jubilación en nuestro país se sitúa a la vanguardia de la Unión Europea, superando incluso a países con peso económico mucho mayor que el nuestro y salarios ostensiblemente superiores, como son los casos de Alemania y Francia. Todo ello a pesar del gran retraso estructural que, tradicionalmente ha presentado nuestro país en todo lo relativo al gasto social en relación al resto de Europa. Tendencia que, dicho sea de paso, comenzaría a romperse a partir de 1967, y sobre todo a partir de los años ochenta.¹

Al mismo tiempo como también aborda la obra, esta relativa generosidad del sistema, traducida entre otras cuestiones, en una de las mayores tasas de reemplazo de toda la OCDE, contrasta con claras amenazas de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo. Así, sin ir más lejos nuestro país pasará de dedicar el 13,7% del PIB en pensiones (cifra ya elevada en todo el contexto internacional) al 17,3% en 2050, lo que nos situará (si no se emprenden reformas como las que propone en el estudio) a la cabeza en esta cuestión de todo el mundo. Y todo ello debido a factores como el envejecimiento de la población y el incremento de la esperanza de vida, así como también por la incorporación progresiva de la generación del baby boom: mucho más numerosa que las anteriores y con carreras de cotización, en general, más largas y mejor remuneradas.

¹ ESPUELAS BARROSO, SERGIO., “La evolución del gasto social público en España, 1850-2005”, *Estudios de historia económica*, núm. 63, Banco de España, 2013, p.3

I. Evolución del gasto total del conjunto de las Administraciones Públicas

Como puede comprobarse en la tabla 1, en lo que se refiere a la composición del gasto público total en nuestro país, destacan claramente cinco grandes partidas, las cuales concentran la mayor parte de los recursos públicos. En primer lugar, la protección social -que aquí nos ocupa fundamentalmente- constituye la principal partida presupuestaria, representando el 41,04% del gasto total en 2024, destacando especialmente dentro de la misma, las pensiones de jubilación y otras prestaciones como la de viudedad o incapacidad que, se abordarán detenidamente en el tercer apartado. Le siguen los servicios públicos generales, con un peso del 12,77%, que engloban el funcionamiento básico del Estado, incluyendo dentro del mismo, conceptos tan diversos como el pago de intereses, la administración general o hasta incluso, los órganos constitucionales. En tercer lugar, el gasto en salud (otro de los grandes pilares del estado del bienestar), que supone el 14,20%, comprende la financiación del sistema sanitario público, incluyendo cuestiones como la atención hospitalaria, la atención primaria, o el gasto farmacéutico. Por su parte, los asuntos económicos, con un 11,16% del total, recogen intervenciones públicas orientadas al impulso de la actividad económica, tales como infraestructuras, transporte, apoyo a sectores productivos o políticas de empleo. Finalmente, la educación, que representa el 9,09% del gasto público, incluye el conjunto de recursos destinados al sistema educativo en sus distintos niveles, desde la educación infantil hasta la universitaria, así como becas y otras políticas de apoyo a la formación.

En cuanto a la evolución del gasto público en nuestro país durante el periodo 2015–2024, el mismo muestra una significativa tendencia expansiva, intensificada claramente a partir del año 2020, como consecuencia del impacto económico y social derivado de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, que, como recordaremos, desgraciadamente resultó especialmente intensa en el caso de España.

En términos totales, el gasto total del conjunto de las Administraciones Públicas pasa de 472.962 millones de euros en 2015 a 725.001 millones en 2024, lo que supone un espectacular incremento del 53,3%. Al respecto cabe precisar que este crecimiento no se produce de manera homogénea a lo largo del periodo, sino que presenta dos fases claramente diferenciadas.

En una primera etapa (2015–2019), el gasto público experimenta una evolución moderada, con un aumento desde 472.962 millones hasta 523.441 millones de euros. Se trata de un periodo caracterizado por la consolidación fiscal tras la gran recesión económica del periodo 2007-2013, en el que el crecimiento del gasto se mantiene contenido y relativamente alineado con la evolución del producto interior bruto (PIB).

Sin embargo, a partir de 2020 se observa una ruptura significativa de esta tendencia. Así, el gasto público se incrementa de forma abrupta hasta alcanzar los 580.164 millones de euros, en el marco de la adopción de medidas extraordinarias de carácter sanitario,

económico y social. Esta dinámica expansiva se prolonga en los años posteriores, hasta alcanzar los 725.001 millones en 2024.

Como puede comprobarse, el crecimiento del gasto presenta importantes diferencias entre las distintas áreas de intervención pública. Destaca especialmente el aumento registrado en la función de asuntos económicos, con una variación del 71,2% en el conjunto del periodo, lo que evidencia el papel activo asumido por las Administraciones Públicas en la estabilización económica. Pero sin lugar a dudas, dentro de incremento del gasto total, destaca sobremanera el sobresaliente incremento del 60,8% de la protección social (donde queda integrado el gasto en pensiones), consolidándose como el principal componente del gasto público con gran diferencia sobre los demás y reflejando la expansión de las políticas de bienestar y derechos sociales -que aquí nos ocupan- tan características del continente europeo (desde después de la segunda guerra mundial) y de nuestro país en general.

Ciertamente resultan muy relevantes también los incrementos experimentados en salud (54,8%), educación (48,4%) y protección del medio ambiente (60,2%), lo que pone de manifiesto una reorientación del gasto público también hacia políticas vinculadas a la sostenibilidad, en un claro contexto de cambio climático. Por el contrario, otras partidas presentan crecimientos más moderados, como orden público y seguridad (31,6%) o servicios públicos generales (32,6%).

Por lo que respecta al peso del gasto público sobre el producto interior bruto, -tal y como también puede comprobarse en la tabla 1- se observa un comportamiento especialmente significativo. Tras situarse en el 43,89% del PIB en 2015, el gasto público desciende ligeramente hasta el 42,05% en 2019. No obstante, en 2020 (año de la pandemia) se produce un fuerte incremento hasta el 51,38%, como consecuencia tanto del aumento del gasto, como de la contracción del PIB. En los años posteriores, vemos cómo esta ratio se reduce progresivamente, estabilizándose en torno al 45% del PIB en 2024, si bien en niveles superiores a los previos a la pandemia.

En definitiva, el periodo analizado pone de manifiesto una expansión sustancial del gasto público en España, especialmente relevante en el ámbito del gasto social, cuyo análisis detallado se aborda en el siguiente apartado.

II. Evolución del gasto social público

Función	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % 2015– 2024
Servicios públicos generales	69.801	68.203	64.592	67.593	68.072	66.059	70.976	77.818	84.425	92.551	32,6%
Defensa	10.416	10.888	10.374	10.283	10.548	10.549	11.716	15.347	14.008	14.233	36,6%
Orden público y seguridad	21.761	21.204	21.251	21.535	22.636	23.458	24.540	25.798	27.414	28.628	31,6%
Asuntos económicos	47.261	43.162	44.850	49.649	49.598	65.789	78.943	77.131	74.851	80.908	71,2%
Protección del medio ambiente	9.700	9.676	10.173	10.522	11.055	10.785	11.465	13.335	14.579	15.539	60,2%
Vivienda y servicios comunitarios	5.628	4.979	5.154	5.261	5.467	5.149	5.780	6.461	7.821	7.613	35,3%
Salud	66.489	67.724	69.312	72.157	75.803	85.545	88.541	93.327	98.630	102.942	54,8%
Ocio, cultura y religión	12.436	12.325	12.803	13.536	14.111	13.382	14.607	17.120	18.638	19.193	54,3%
Educación	44.390	45.333	46.449	47.766	49.817	52.003	55.885	58.669	62.532	65.862	48,4%
Protección social	185.080	189.239	193.711	203.328	216.334	247.445	248.671	252.111	277.327	297.532	60,8%
Total, gasto público	472.962	472.733	478.669	501.630	523.441	580.164	611.124	637.117	680.225	725.001	53,3%
Gasto público (% PIB)	43,89	42,44	41,20	41,66	42,05	51,38	49,46	46,31	45,42	45,47	1,57%

Tabla núm.1. Gasto público total Administraciones Públicas 2015-2024. Fuente: elaboración propia a partir de datos COFOG

Si algo pone de manifiesto el análisis del gasto público en el periodo 2015-2024 es el crecimiento sostenido del denominado gasto social, entendido como el conjunto de recursos destinados a garantizar los derechos sociales. En términos agregados, como puede comprobarse en la tabla siguiente, este bloque -integrado por vivienda, salud, educación y protección social- pasa de 301.587 millones en 2015 a 473.949 millones en 2024, lo que supone un incremento del 57,1%, claramente superior al crecimiento del

gasto público total y al crecimiento de nuestra economía reflejada en la evolución del PIB.

Sin lugar a dudas, este aumento responde a una combinación de factores estructurales, como el envejecimiento de la población, mayor demanda de servicios públicos (en buena media debido al incremento del número de habitantes), así como factores coyunturales, entre los que cabe destacar de forma determinante, la crisis sanitaria derivada de la COVID-19.

Ahora bien, dicho crecimiento presenta importantes dinámicas diferenciadas que conviene analizar de forma separada.

Función	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % 2015– 2024
Vivienda y servicios comunitarios	5.628	4.979	5.154	5.261	5.467	5.149	5.780	6.461	7.821	7.613	35,3%
Salud	66.489	67.724	69.312	72.157	75.803	85.545	88.541	93.327	98.630	102.942	54,8%
Educación	44.390	45.333	46.449	47.766	49.817	52.003	55.885	58.669	62.532	65.862	48,4%
Protección social	185.080	189.239	193.711	203.328	216.334	247.445	248.671	252.111	277.327	297.532	60,8%
TOTAL, GASTO SOCIAL	301.587	307.275	314.626	328.512	347.421	390.142	398.877	410.568	446.310	473.949	57,1%

Tabla núm.2. Gasto público total Administraciones Públicas 2015-2024. Fuente: elaboración propia a partir de datos COFOG

1. Vivienda y servicios comunitarios

El gasto en “vivienda y servicios comunitarios” como puede observarse en la tabla núm. 2, presenta una evolución ascendente en el conjunto del periodo, aunque con un comportamiento irregular y, sobre todo, con un peso claramente reducido dentro del conjunto del gasto social. Tras una fase inicial de contracción -de 5.628 millones en 2015 a 4.979 millones en 2016- la tendencia se invierte progresivamente hasta alcanzar los 7.613 millones en 2024, lo que supone un incremento acumulado del 35,3%.

Este crecimiento, sin embargo, debe interpretarse con enorme cautela en una cuestión tan sensible para la población como esta. En términos relativos, la vivienda continúa representando una ínfima proporción del gasto público total (un 1,6% en 2024), lo que evidencia una cierta desconexión entre la magnitud del problema habitacional en España y el esfuerzo presupuestario destinado a su abordaje. Dicho de otro modo, el aumento del

gasto existe, pero resulta claramente insuficiente para revertir las dificultades estructurales de acceso a la vivienda, especialmente en grandes áreas urbanas, motivado fundamentalmente por el incremento de la población y la escasa construcción de nueva vivienda. Todo lo cual evidencia la escasa prioridad que representa el problema de la vivienda para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

Desde el punto de vista normativo, el periodo analizado ha estado marcado por un creciente protagonismo de la intervención pública en este ámbito, aunque con escaso éxito, a tenor del presupuesto dedicado y de que el problema de acceso tanto a vivienda en propiedad como en régimen del alquiler, lejos de atenuarse, no deja de crecer.

Cabe destacar, en particular, la aprobación de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, que introduce instrumentos relevantes como la regulación de zonas tensionadas, la limitación de rentas o el refuerzo del parque público de vivienda.² Asimismo, se han desarrollado distintas medidas de apoyo al alquiler y programas de rehabilitación financiados en parte con fondos europeos.

No obstante, el imprescindible traslado de estas reformas al plano presupuestario no ha sido tal, fundamentalmente en lo que se refiere a la inversión en vivienda de protección oficial, donde desgraciadamente nuestro país permanece en el vagón de cola de la Unión Europea, con una escasísima inversión por habitante de 34 euros frente a los 129 euros de la media comunitaria y todavía más alejando de países como Irlanda (334,8 euros), Dinamarca (318,8 euros), Francia (274 euros) o Alemania (209 euros).³ Y por lo que se refiere a la inversión en función del PIB, España destaca un ínfimo 0,14%, frente a los 0,54% del conjunto de la Unión Europea, situándonos a años luz de Francia (0,78%), Dinamarca (0,63%) o Alemania (0,58%).⁴

País	2007	2010	2013	2016	2019	2021	Promedio (% PIB)
Alemania	0,63	0,66	0,59	0,55	0,50	0,54	0,58
Austria	0,13	0,16	0,11	0,12	0,08	0,08	0,12
Bélgica	0,14	0,22	0,24	0,23	0,24	0,23	0,23
Bulgaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Chequia	0,06	0,11	0,25	0,26	0,15	0,14	0,17
Chipre	0,57	1,00	0,36	0,39	0,32	0,38	0,52
Croacia	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
Dinamarca	0,64	0,67	0,69	0,68	0,65	n.d.	0,63
Eslovaquia	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04
Eslovenia	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02
España	0,18	0,21	0,10	0,10	0,11	0,13	0,14
Estonia	0,02	0,05	0,04	0,07	0,06	0,06	0,05
Finlandia	0,23	0,49	0,56	0,76	0,88	n.d.	0,58

² Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

³ España, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024. Boletín Especial Vivienda Social, p. 57.

⁴ Ibid, p. 61

Francia	0,76	0,82	0,84	0,82	0,69	0,63	0,78
Grecia	0,08	0,05	0,00	0,02	0,19	0,21	0,07
Hungría	0,89	0,51	0,31	0,36	0,38	0,40	0,46
Irlanda	0,43	0,85	0,74	0,68	0,52	0,50	0,65
Italia	n.d.	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03
Letonia	0,12	0,14	0,12	0,08	0,05	0,06	0,10
Lituania	0,00	0,03	0,03	0,06	0,07	0,07	0,04
Luxemburgo	0,09	0,07	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08
Malta	0,23	0,15	0,09	0,15	0,11	0,13	0,15
Países Bajos	0,35	0,35	0,37	0,47	0,44	0,46	0,41
Polonia	0,09	0,06	0,06	0,04	0,03	0,02	0,05
Portugal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reino Unido	1,05	1,37	1,42	1,25	n.d.	n.d.	1,02
Rumanía	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Suecia	0,44	0,43	0,45	0,41	0,38	0,38	0,42
Zona Euro (20)	0,40	0,44	0,42	0,42	0,38	n.d.	0,42
UE-27	0,50	0,56	0,56	0,54	n.d.	n.d.	0,54

Tabla núm. 3. Gasto vivienda protección social Unión Europea 2007-2021 en proporción al PIB. Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

Cabe tener en cuenta que, las graves dificultades de acceso a la vivienda en nuestro país, así como el desproporcionado coste económico, tanto del alquiler como de la compraventa, generan numerosos problemas, como por ejemplo a nivel social, por la imposibilidad de emancipación de los más jóvenes, a nivel económico, por la imposibilidad de llegar a fin de mes para gran parte de la población y también a nivel laboral, por la dificultad de muchas empresas ubicadas en grandes ciudades a la hora de poder atraer y reclutar personal. En este sentido, resulta imprescindible que nuestro país además de incrementar drásticamente el presupuesto destinado a esta materia, adopte de una vez por todas, las reformas legales efectivas que verdaderamente garanticen el acceso a la vivienda para toda la población. Al respecto, con carácter urgente, resulta capital poder incrementar considerablemente la oferta de vivienda, tanto en alquiler, como a través de compraventa. Y tanto de carácter privado, como especialmente de carácter público.⁵

2. Salud

El gasto sanitario constituye uno de los ejes fundamentales del gasto social en nuestro país y su evolución en el periodo 2015-2024, muestra con claridad un doble fenómeno: crecimiento sostenido y cambio estructural tras la pandemia.

En términos cuantitativos, el gasto en salud pasa de 66.489 millones en 2015 a 102.942 millones en 2024, lo que supone un incremento del 54,8%. Este crecimiento, ya

⁵ El servicio de estudios BBVA-Research sitúa el déficit de viviendas en España en casi 800.000 en 2026. Véase informe: BBVA RESEARCH. *España: Perspectivas y rentabilidad del sector inmobiliario*, marzo 2026, p.13. Por otro lado, el Banco de España apuntaba a un déficit de 600.000 viviendas en 2025. Véase informe: BANCO DE ESPAÑA. *El mercado de la vivienda en España*, abril 2024.

significativo en los años previos, experimenta un salto cualitativo en 2020, cuando el gasto alcanza los 85.545 millones, como consecuencia directa de la crisis sanitaria.

Pero lo cierto es que este punto de inflexión no tiene carácter meramente coyuntural como a priori pudiera parecer. A diferencia de lo ocurrido en otras crisis, el gasto sanitario no retorna a niveles anteriores, sino que se consolida en una senda ascendente. Ello responde a varios factores: refuerzo de plantillas, incremento del gasto farmacéutico, modernización de infraestructuras y, en general, una mayor conciencia y exigencia social respecto a la calidad del sistema sanitario. Todo ello en un contexto de expansión económica y del consiguiente crecimiento poblacional

Desde el plano normativo, el periodo analizado ha estado marcado por diversas reformas orientadas a reforzar el carácter universal del sistema. En este sentido, resulta especialmente relevante el Real Decreto-ley 7/2018, que recupera el acceso universal al Sistema Nacional de Salud tras las restricciones introducidas en años anteriores.⁶

Asimismo, sin lugar a dudas, la pandemia de 2020, impulsó el desarrollo de nuevas políticas públicas en materia de salud, incluyendo planes de refuerzo de la atención primaria, estrategias de salud mental y programas de resiliencia del sistema sanitario financiados con fondos europeos. Contribuyendo todo ello a consolidar el gasto sanitario como una de las principales prioridades presupuestarias en nuestro país.

En definitiva, la evolución del gasto en salud no solo refleja un incremento cuantitativo, sino también una transformación cualitativa del papel ejercido por nuestro sistema sanitario.

3. Educación

Como puede comprobarse en la tabla 2, el gasto en educación presenta también una evolución claramente expansiva, aunque con una intensidad algo menor que la observada en otras partidas sociales. Entre 2015 y 2024 pasa de 44.390 millones a 65.862 millones, lo que supone un incremento del 48,4%.

A diferencia del gasto sanitario, la evolución del gasto educativo está marcada por una trayectoria de crecimiento progresivo y relativamente estable. Respondiendo a la naturaleza estructural del sistema educativo, cuyo correcto funcionamiento requiere de financiación continua y previsible.

No obstante, el periodo analizado ha estado acompañado de importantes reformas normativas que han incidido directamente en la configuración del sistema educativo. Entre ellas destaca la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020 (LOMLOE), que introduce

⁶ ESPAÑA. *Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud*. BOE núm. 183 de 30 de julio de 2018

cambios significativos en el currículo, la organización del sistema, así como las políticas de equidad educativa. Esta norma refuerza, entre otros aspectos, la atención a la diversidad, la inclusión educativa y la reducción de la segregación escolar.⁷

Asimismo, se han desarrollado políticas orientadas a la extensión de la educación infantil de 0 a 3 años, la digitalización del sistema educativo y el refuerzo de las becas y ayudas al estudio. Medidas en su conjunto que han contribuido a sostener el crecimiento del gasto, especialmente a partir de 2020.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, cabe señalar que el incremento del gasto educativo, aun siendo relevante, se sitúa por debajo del registrado en otras áreas del gasto social, especialmente el apartado de protección social que se analiza detenidamente en el tercer capítulo. Ello plantea interrogantes sobre la prioridad relativa otorgada a la educación en el conjunto de las políticas públicas, particularmente si se tiene en cuenta su papel estratégico tanto en términos de igualdad de oportunidades, como en materia de competitividad económica y laboral en el medio y largo plazo.

4. Protección social

La protección social constituye, con notable diferencia, la principal partida del gasto social y núcleo central de nuestro Estado del bienestar

Este crecimiento se explica fundamentalmente por el aumento del gasto en pensiones, así como por el refuerzo de otras prestaciones económicas. No obstante, dada su enorme relevancia y complejidad, su análisis detallado se aborda específicamente en el siguiente apartado.

⁷ ESPAÑA. *Ley orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.

Función	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % 2015– 2024
Enfermedad e incapacidad	25.600	26.669	27.813	29.367	31.252	34.136	35.295	37.445	40.134	44.019	71,9%
Edad avanzada	98.893	102.571	106.646	112.634	118.674	122.744	129.584	137.505	153.051	165.050	66,9%
Supérstites	25.268	25.546	25.844	26.736	28.265	28.769	29.794	30.854	33.633	35.425	40,2%
Familia e hijos	7.567	8.287	8.865	9.979	11.662	11.657	12.625	13.229	14.664	15.294	102,1%
Desempleo	22.563	20.459	18.746	18.646	20.108	42.338	32.137	21.609	22.995	24.077	6,7%
Vivienda	362	325	334	240	283	385	440	391	627	657	81,5%
Exclusión social	3.022	3.503	3.880	4.094	4.441	5.760	7.088	9.284	10.224	10.878	260,0%
Protección social n.c.o.p.	1.805	1.879	1.583	1.632	1.648	1.653	1.654	1.683	1.997	2.127	17,8%

Tabla núm. 4. Gasto desglosado pensiones y protección social, 2015-2024. Elaboración propia a partir de datos COFOG.

III. Evolución del gasto en protección social y pensiones

1. Edad avanzada: jubilación

La partida correspondiente a edad avanzada o vejez, compuesta fundamentalmente por pensiones de jubilación, representando el 93% del total, si incluimos también las pensiones de clases pasivas (como puede comprobarse en la tabla siguiente) constituye, sin lugar a dudas, el núcleo central del sistema de protección social y el principal determinante de su evolución global.

Prestación	Gasto 2024 (mill. €)	% sobre total grupo
Pensiones de jubilación del Sistema	133.939	81,1 %
Pensiones de jubilación (Clases Pasivas)	18.469	11,2 %
Otros	12.642	7,7 %
TOTAL	165.050	100 %

Tabla núm. 5. Gasto “Edad avanzada” 2024. Elaboración propia a través de datos COFOG

Entre 2015 y 2024, el gasto en esta función, como se detalla en la tabla 4, pasa de 98.893 millones a 165.050 millones de euros, lo que supone un espectacular incremento del 66,9%, siguiendo (dicho sea de paso) la estela del incremento del gasto en pensiones de en torno al 70% en ambos periodos decenales anteriores: 1995-2004 y 2005-2014, como indica a continuación la tabla 6 y que también daría para otro amplio análisis en relación a las causas.

Período analizado	Gasto inicial (mill. €)	Gasto final (mill. €)	Incremento absoluto (mill. €)	Incremento porcentual
1995–2004	30.416	51.789	21.373	70,3 %
2005–2014	56.076	95.350	39.274	70,0 %

Tabla núm.6. Evolución gasto pensiones periodos 1995-2004 y 2005-2014. Elaboración propia a partir de datos COFOG

El citado crecimiento del 66,9% del gasto en pensiones en el decenio objeto de estudio explicaría por sí solo una parte muy significativa del aumento total del gasto social, resultando casi tres veces superior al crecimiento de la economía española en el mismo periodo de tiempo (23,5%), como puede comprobarse en la tabla siguiente:

Año	Crecimiento anual PIB (%)
2015	4,1
2016	2,9
2017	2,9
2018	2,4
2019	2,0
2020	-10,9
2021	6,7
2022	6,4
2023	2,5
2024	3,5

Tabla núm. 7. Incremento acumulado PIB 2015–2024: +23,5 %. Elaboración propia a partir de datos INE

Este crecimiento responde, en primer lugar, a un factor demográfico incuestionable: el progresivo envejecimiento de la población española. Así, el aumento de la esperanza de vida y la llegada a la jubilación de la generación del baby boom, conocida como la más numerosa y de mayor poder adquisitivo de la historia, indudablemente han incrementado de manera importantísima el número y cuantía de pensiones.

En segundo lugar, el incremento del gasto se explica también por la mejora de las cuantías medias de las pensiones. Las nuevas pensiones que se incorporan al sistema, en general, tienen importes superiores a las antiguas, como consecuencia de carreras de cotización más largas y bases reguladoras más elevadas.

Otro elemento clave en la evolución reciente del gasto en pensiones radica en el cambio de orientación normativa producido a partir de 2021. Frente a las reformas anteriores, centradas más en la sostenibilidad financiera del sistema, como la elevación de la edad de jubilación, el factor de sostenibilidad aprobado durante el Gobierno de Mariano Rajoy,⁸ o hasta incluso la congelación de las pensiones en 2011 decretada durante el Gobierno de Zapatero en plena crisis económica⁹, las reformas más recientes han optado por reforzar la suficiencia de las prestaciones. No solo a corto y medio plazo, sino también a largo plazo debido a los cambios demográficos por el incremento de las migraciones.

En este sentido, la Ley 21/2021 aprobada por el Gobierno de Pedro Sánchez, supuso un punto de inflexión al revalorizar las pensiones conforme al IPC, abandonando el factor de sostenibilidad aprobado por el Gobierno de Mariano Rajoy, el cual vinculaba la actualización periódica de las pensiones a la situación económica y financiera de cada momento.¹⁰ Mecanismo automático de ajuste, según el cual, el incremento anual de la

⁸ ESPAÑA. *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*. BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013. Esta norma estableció que la actualización anual de las pensiones de haría en función del índice de revalorización determinado que cada año determine la Ley de Presupuestos Generales del Estado, quedando desligado del IPC.

Según estimaciones de la AIREF, la aplicación del factor de sostenibilidad conllevaría una reducción de la pensión media de entre el 12% en 2050 y el 18% en 2070. En: AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF). *El impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023*, Madrid, 2023, p.10.

⁹ ESPAÑA. *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*. BOE núm. 126, de 24 de mayo de 2010. En concreto el artículo 4 establecía para 2011 la suspensión del artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social que regula la revalorización de las pensiones. Aunque con la salvedad de las pensiones con complemento de mínimos y las de carácter no contributivo.

¹⁰ ESPAÑA. *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*. BOE núm. 312 de 29 de diciembre de 2021.

Al respecto de esta norma según destacaba el autor en CRUZ VILLALÓN, JESÚS., “La reforma de la Seguridad Social de 2021 en el contexto de la renovación del Pacto de Toledo”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 163, 2022, p.13, “conviene también advertir que la reforma acometida se enmarca dentro de las reformas de carácter estructural comprometida con la Unión Europea a los efectos de recibir los Fondos extraordinarios europeos, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 16 de junio de 2021.”

pensión en ningún caso podía resultar inferior al 0,25%, ni superior a la variación porcentual del IPC, más el 0,50%.¹¹ Aunque eso sí, conviene matizar que el citado factor de sostenibilidad se aplicaba exclusivamente en relación a la pensión ordinaria de jubilación, exceptuándose en consecuencia, otras modalidades como las anticipadas, o también otros tipos diferentes de prestaciones, como las de orfandad o viudedad.¹²

La medida de vinculación al IPC que, sin lugar a dudas respondía a una reivindicación histórica del colectivo de pensionistas, si bien garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, al mismo tiempo introduce una importante presión sobre el gasto público, especialmente en contextos de alta inflación. En este sentido, cabe apuntar que esta garantía de revalorización de las pensiones con base al IPC, supera con creces no solamente la revalorización media pactada en los convenios colectivos del sector privado, sino incluso también la de funcionarios y empleados públicos. Al respecto, cabe destacar cómo la subida anual del salario de los trabajadores públicos, se articula a través de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin existir mecanismo directo de vinculación al IPC, como en cambio sucede en lo referente a las pensiones de jubilación.¹³

Asimismo, y en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo de establecer elementos de contributividad y solidaridad para garantizar la viabilidad de las pensiones, cabe destacar la introducción del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).¹⁴ Precisamente con el objetivo de poder contribuir a poder sufragar el masivo incremento de nuevos pensionistas a partir de 2032 y hasta previsiblemente 2050 de aquellos nacidos entre 1957 y 1977 (generación baby boom), y constituyendo una de las principales herramientas orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema.¹⁵ Aunque eso sí, la idea

¹¹ Véase PÉREZ ALONSO, MARÍA ANTONIA., “El factor de sostenibilidad en España”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 6, 2016, pp. 145–174.

PÉREZ ALONSO, MARÍA ANTONIA., “Reajustes en el sistema de seguridad social español para su sostenibilidad”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm.25, 2018. p.672.

¹² SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, YOLANDA., “Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social: sobre el factor de sostenibilidad y otros mecanismos correctores de la cuantía de las prestaciones contributivas”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2014, núm. 161, febrero, pp. 145 y ss.

¹³ La posibilidad de derogación del factor de sostenibilidad ya se venía barajando años atrás por diversos autores. En este sentido, según se advertía en DE LA FUENTE, ANGEL., ¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación? Documento de Trabajo FEDEA, mayo de 2019, p.2. “Si la supresión del IRP fuese permanente, y considerando sólo los efectos de la medida sobre la población ya jubilada en 2017, esta cifra se elevaría hasta 327.000 millones a precios constantes de 2018, a lo que habría que añadir el incremento de las prestaciones percibidas por cohortes posteriores de nuevos jubilados para llegar al coste total de la vuelta a la indexación al IPC.”

¹⁴ TORTUERO PLAZA, JOSÉ LUIS y VILA TIerno, FRANCISCO., “Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo” en HIERRO HIERRO, FRANCISCO JAVIER (Dir.), *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021, pp. 694-697.

¹⁵ ESCRIBÁ PÉREZ, ANA NIEVES., “La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo”, VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Asociación Española de Salud y Seguridad Social Congreso (aut.), MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, (pr.), Vol. 1, 2022, p. 404.

es que esta nueva cotización, conocida también como la heredera del factor de sostenibilidad,¹⁶ tenga carácter meramente temporal (en un primer momento entre 2023 y 2032, aunque a raíz de la aprobación del Real decreto-ley 2/2023 se extendió su vigencia hasta 2050). Y siempre con la idea de contribuir a incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.¹⁷

Sin embargo, su impacto real en términos financieros viene siendo objeto de debate, al considerarse claramente insuficiente para compensar el incremento del gasto derivado de la revalorización de las pensiones.

Concretamente el citado mecanismo, en la práctica, consiste en un incremento de las cotizaciones sociales, con la finalidad de reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y afrontar el previsible aumento del gasto derivado del envejecimiento poblacional, particularmente por la jubilación de la generación del baby boom. En concreto, fue introducido por la Ley 21/2021, particularmente a través de su artículo 1, que modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, estableciendo una cotización adicional finalista a cargo de empresas y trabajadores, y que en 2026 asciende a un 0,9% tanto en el régimen general (0,75% a cargo de la empresa y 0,15% a cargo del trabajador), como el caso del RETA, siendo en este caso sufragado íntegramente por el trabajador autónomo.¹⁸

Ahora bien, desde una perspectiva crítica, el MEI presenta importantes limitaciones estructurales. En primer lugar, su diseño responde más a una lógica de incremento de ingresos a corto plazo que a una verdadera reforma del sistema. En segundo lugar, la cuantía de la cotización adicional -aunque progresivamente incrementada- resulta relativamente modesta en comparación con el crecimiento proyectado del gasto en pensiones, lo que pone en duda su capacidad real para garantizar la sostenibilidad futura financiera del sistema.

En este sentido, el MEI, viene siendo interpretado por buena parte de la doctrina, como una solución parcial y diferida en el tiempo, que desplaza el problema sin resolverlo de manera estructural, al tiempo que incrementa la carga contributiva sobre las generaciones

¹⁶ LÓPEZ GANDÍA, JUAN., “Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional”, *Revista de Derecho Social*, núm. 96, 2021, pp. 47-61.

¹⁷ CASTRO MEDINA, RAQUEL., “Mecanismo de equidad intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura”, en *Las pensiones ante los retos que plantea la “sociedad del riesgo”* GÓMEZ SALADO, MIGUEL ÁNGEL, LÓPEZ INSUA, BELÉN, FERNANDEZ RAMIREZ, MARINA, GONZALEZ COBALEDA, ESTEFANIA (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la “sociedad del riesgo”*, Laborun, 2024, p. 291.

¹⁸ Según las previsiones de la AIREF, la implementación del MEI repercutirá en una reducción de la deuda total en 11 puntos. En: AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF). *El impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023*, Madrid, 2023, p.20.

activas. De ahí que, pese a su relevancia simbólica y política, su impacto efectivo en términos de equilibrio financiero siga siendo objeto de un intenso debate.¹⁹

A ello se suman otras reformas relevantes, como los incentivos al retraso voluntario de la jubilación, la penalización de la jubilación anticipada o la reforma del cálculo de la base reguladora. En concreto, los incentivos al retraso voluntario de la jubilación, se traducen en mejoras económicas para quienes prolongan su vida laboral más allá de la edad ordinaria, ya sea mediante incrementos porcentuales de la pensión o mediante pagos a tanto alzado.²⁰ Por su parte, la penalización de la jubilación anticipada se articula a través de coeficientes reductores más intensos, aplicados sobre la cuantía de la pensión en función de los meses de anticipación, con el fin de desincentivar la salida prematura del mercado de trabajo. Mientras que, la reforma del cálculo de la base reguladora²¹ ha consistido en la ampliación progresiva del período de cómputo de las cotizaciones, lo que, en términos generales, tiende a moderar la cuantía inicial de las pensiones al incorporar años con bases de cotización habitualmente más bajas.²² Sin lugar a dudas, todas estas medidas responden a un objetivo común: equilibrar la suficiencia de las prestaciones con la sostenibilidad financiera del sistema.

No obstante, desde una perspectiva crítica, cabe señalar que el sistema continúa enfrentándose a importantes desafíos. La dependencia creciente de las transferencias del Estado, vía PGE, el desequilibrio entre cotizantes y pensionistas y la incertidumbre demográfica a medio y largo plazo por el incremento poblacional plantean interrogantes sobre la viabilidad futura del modelo.

En este contexto, la evolución del gasto en pensiones refleja una tensión permanente entre dos principios no siempre conciliables: la garantía de prestaciones suficientes y la sostenibilidad financiera del sistema. La solución adoptada en los últimos años ha priorizado claramente el primero, desplazando parcialmente el debate sobre el segundo.²³

¹⁹ DE LA FUENTE ÁNGEL, GARCÍA DÍAZ, MIGUEL ÁNGEL, SÁNCHEZ, ALFONSO., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa”, *Fedea, Colección Apuntes* núm.02,2022, p.1

²⁰ MORENO NUÑEZ, ALICIA., “La jubilación demorada como medida de contención del gasto en pensiones” en *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales* (Coord. Álvarez Cortés, JUAN CARLOS), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025, p.951 y ss.

²¹ MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS., *La reforma del sistema de pensiones en España*, Atelier, Barcelona, 2022, pp.45-48

²² Art. 210 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS)

²³ Como posible medida de contención del gasto se plantea también asimilar la edad real de jubilación con la prevista legalmente y estudiar poder incrementar nuevamente la edad ordinaria en GIL GARCÍA, ELIZABETH., *La sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones de jubilación*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2025, p.198.

Al respecto algunos autores llegar a proponer incluso poder elevar la edad ordinaria de jubilación hasta los 74 años en AGUILAR SEGADO, CARLOS DAVID., *Pensiones públicas y Derecho Financiero: efectos del Real Decreto-ley 2/2023 sobre los ingresos y el gasto público*, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, núm. 2, 2024, p. 147.

El análisis comparado de las proyecciones de gasto público en pensiones en el ámbito de la OCDE pone de manifiesto una realidad particularmente preocupante para el caso español. Tal y como refleja la tabla 8, España no solo parte ya de un nivel muy elevado de gasto en 2025 (13,7 % del PIB), sino que experimentará el mayor incremento entre los países analizados hasta alcanzar el 17,3 % en 2050, situándose claramente en la primera posición del ranking. Esta cifra no solo la coloca muy por encima de la media de la OCDE (10 %), sino también a notable distancia de los países europeos con sistemas más exigentes en términos de gasto, como Italia (15,5 %), Bélgica (14,8 %) o Portugal (14,6 %). En este contexto, el informe de la OCDE advierte expresamente de que España será el país que mayor esfuerzo relativo deberá realizar para financiar su sistema de pensiones. Eso sí, siempre y cuando no se introduzcan reformas adicionales que mitiguen el impacto del envejecimiento demográfico.

País / Área	2025 (%)	2050 (%)	Variación (p.p.)
España	13,7	17,3	+3,6
Italia	16,1	15,5	-0,6
Bélgica	13,1	14,8	+1,7
Portugal	12,8	14,6	+1,8
Grecia	13,2	14,0	+0,8
Austria	14,5	14,0	-0,5
Francia	14,2	13,7	-0,5
Eslovenia	10,2	13,5	+3,3
Luxemburgo	9,3	12,5	+3,2
Finlandia	13,2	12,4	-0,8
Brasil	8,5	12,3	+3,8
Noruega	11,5	12,0	+0,5
República Eslovaca	9,6	11,5	+1,9
Alemania	10,5	11,0	+0,5
UE-27	10,1	10,9	+0,8
Polonia	11,1	10,7	-0,4
Hungría	7,8	10,7	+2,9
Chequia	7,9	10,6	+2,7
OCDE (32 países)	9,0	10,0	+1,0
Lituania	7,3	9,8	+2,5
Japón	9,1	9,3	+0,2
Reino Unido	8,2	8,5	+0,3
Costa Rica	6,4	8,3	+1,9
Canadá	7,2	8,1	+0,9
Países Bajos	6,8	7,9	+1,1
Dinamarca	8,9	7,8	-1,1
Estonia	7,8	7,5	-0,3
Suecia	7,9	7,0	-0,9
Nueva Zelanda	5,3	6,5	+1,2
Letonia	7,0	6,3	-0,7
Corea	2,0	6,3	+4,3
Irlanda	3,7	6,0	+2,3

Estados Unidos	5,3	5,9	+0,6
Chile	3,9	4,4	+0,5
Australia	2,5	2,1	-0,4
Suiza	6,4	—	—

Tabla núm. 8. Previsión gasto en pensiones 2025-2050. Elaboración propia a partir datos OECDE

Cabe matizar que este liderazgo en el gasto, en modo alguno responde exclusivamente a una mayor generosidad del sistema, sino también a una combinación de factores estructurales. Entre ellos destaca el intenso proceso de envejecimiento poblacional, que situará a España, como uno de los países con mayor tasa de dependencia demográfica, solo por detrás de Corea del Sur. Este fenómeno implica una reducción progresiva de la población en edad de trabajar en relación con el número de pensionistas, tensionando el equilibrio financiero del sistema. A ello se añade una elevada tasa de reemplazo —del 86,3 %— que sitúa a España entre los sistemas más protectores de la OCDE, así como un método de cálculo de la pensión basado en los mejores años de cotización, más favorable que en la mayoría de países comparables.²⁴

Frente a esta situación, el análisis comparado evidencia que buena parte de los países de nuestro entorno han adoptado ya medidas correctivas orientadas a reforzar la sostenibilidad de sus sistemas. Así, numerosos Estados han introducido mecanismos automáticos de ajuste vinculados a la esperanza de vida, han elevado progresivamente la edad de jubilación o han incorporado factores de sostenibilidad que permiten modular la cuantía de las pensiones en función de la evolución demográfica. Sin embargo, en el caso español, estas herramientas han sido en gran medida eliminadas o no desarrolladas, lo que explica en parte la mayor presión proyectada sobre el gasto.²⁵

En consecuencia, la tabla anterior no solo refleja una evolución cuantitativa del gasto, sino que pone de relieve un problema estructural de diseño institucional. Dicho de otra manera: si no se adoptan reformas adicionales, España no solo liderará el gasto en pensiones en 2050, sino que lo hará con una diferencia significativa respecto al resto de economías avanzadas. Ello plantea un desafío de primer orden para la sostenibilidad del sistema y obliga a reabrir el debate sobre el equilibrio entre suficiencia prestacional y viabilidad financiera,²⁶ en un contexto marcado por profundas transformaciones

²⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pensions at a Glance 2023*, Paris, pp.1-267.

²⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pensions at a Glance 2023*, Paris, pp.96-232.

²⁶ En relación a la sostenibilidad financiera, según aborda la autora en VILLAR CAÑADA, ISABEL MARÍA., “El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 8, 2026, p.64: “la misma pretende alcanzarse no únicamente, como hasta ese momento, mediante una reducción de los gastos del sistema, sino, también a través del incremento de los ingresos, tanto los derivados de las aportaciones estatales como los procedentes de las cotizaciones de los sujetos obligados.”

demográficas y económicas. Así como también de carácter tecnológico, como consecuencia de la arrolladora irrupción de la inteligencia artificial.²⁷

Fruto de lo anteriormente analizado, tal y como puede comprobarse en la tabla siguiente, destaca el importante incremento del número total de pensiones de jubilación entre 2015 (5.621.781) y 2024 (6.546.721) en un 16,45%, así como el incremento del importe medio, desde los apenas 1.011 euros de 2015, mensuales a los 1.449,86 euros de 2024, lo que representa una espectacular subida de un 43,40% en solo una década.

Este doble factor resulta especialmente relevante desde una perspectiva jurídico-financiera, en la medida en que evidencia que la presión sobre el gasto no responde exclusivamente al envejecimiento demográfico, sino también a factores estructurales del propio diseño del sistema, como la mejora de las carreras de cotización o los mecanismos de revalorización. A lo que cabría añadir el efecto sustitución, en el sentido de que las nuevas pensiones de jubilación resultan más elevadas que las que dejan de abonarse.

Indicador	2015	2024	Evolución 2015–2024 (%)
Número de pensiones de jubilación	5.621.781	6.546.721	+16,45 %
Importe medio total de las pensiones (€)	879,5	1.261,9	+43,49 %
Importe medio pensión de jubilación (€)	1.011	1.449,86	+43,40 %

Tabla núm. 9. Número e importe medio pensiones. Elaboración propia a partir de datos INSS

Asimismo, resulta importante destacar, cómo la STS 977/2023, de 15 de noviembre de 2023,²⁸ que reconocía con efectos retroactivos a los varones pensionistas el complemento por aportación demográfica (conocido como complemento de paternidad) en los mismos términos que el de maternidad aprobado años atrás, supuso un importante incremento del

En esta línea de necesidad de generación de mayores ingresos algunos autores abogan incluso por la cotización de los robots: véase en GÓMEZ SALADO, MIGUEL ÁNGEL., “Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 3, 2018, pp. 139-170

²⁷ VILLAR CAÑADA, ISABEL MARÍA., “El necesario reforzamiento...ibid., p. 81.

²⁸ Esta sentencia del Tribunal Supremo, según se detalla en la propia resolución, confirmaba la postura del TJUE que expresamente consideraba que “el complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 LGSS, en la redacción derivada del RDL 3/2021, contraviene la Directiva 79/7/CEE del Consejo de 19 de diciembre de 1978 relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social así como la jurisprudencia del TJUE que la aplica. Por tanto, debe ser satisfecho a los varones en las mismas condiciones que a las mujeres.

gasto entre 2023 y 2024. Complemento por cierto también aplicable en otras pensiones diferentes a las de jubilación, como las de viudedad o incapacidad permanente.²⁹

Desde una perspectiva económica-jurídica, existen diversas medidas que podrían contribuir de forma efectiva a moderar el crecimiento del gasto en pensiones, sin comprometer la función protectora del sistema. En primer lugar, podríamos hablar de profundizar en el retraso efectivo de la edad de jubilación, reforzando los incentivos para prolongar voluntariamente la vida laboral y limitando el recurso a la jubilación anticipada. En un contexto de aumento sostenido de la esperanza de vida, parece difícilmente sostenible económicamente que el período medio de percepción de la pensión continúe ampliándose sin realizar a cambio ajustes adicionales. Sobre todo, en el caso de España, país que encabeza la esperanza de vida en toda la Unión Europea con 84,4 años, frente a los 81,7 años de la media comunitaria.³⁰

En segundo lugar, podría replantearse el actual sistema de revalorización automática conforme al IPC, por insostenible a medio-largo plazo, al necesitar de una creciente aportación de los PGE. Y es que, aunque esta fórmula garantiza plenamente el poder adquisitivo de los pensionistas, también traslada al sistema un elevado coste estructural, especialmente en escenarios altamente inflacionistas. En este sentido, cabe recordar que ni siquiera los funcionarios públicos en activo tienen garantizada la revalorización del salario con la referencia del IPC. Una alternativa intermedia podría consistir en combinar la inflación con indicadores de equilibrio financiero, como por ejemplo la relación entre cotizantes y pensionistas, la evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social o la proyección del gasto en pensiones sobre el PIB. Asimismo, también podría contemplarse establecer límites máximos de crecimiento ideados para situaciones de especial incremento de este índice de referencia.

Otra medida que tendría un impacto significativo en términos financieros sería la ampliación adicional del período de cómputo para calcular la base reguladora, aproximando progresivamente el sistema español a modelos que toman en consideración la totalidad de la carrera de cotización. Ello, de un lado, contribuiría a reforzar el principio de contributividad, como uno de los grandes pilares de nuestro sistema de seguridad social

²⁹ En relación al complemento de maternidad, algunos autores abogaron desde el principio por, la posible vulneración del derecho comunitario que suponía excluir con carácter generalizado a los varones con hijos de los beneficios de la medida. En este sentido, BALLESTER PASTOR, sostenía que “el complemento de maternidad español podría estar en contra de la Directiva 79/7 dado que establece un beneficio exclusivo para las mujeres en el ámbito de la seguridad social que no está relacionado exclusivamente con la maternidad biológica”. En: BALLESTER PASTOR, MARÍA AMPARO., “El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea.” *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, núm. 6, 2015, p. 72. Por otro lado, resulta importante destacar cómo tanto la Sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2025, como la STS 639/2025, de 25 de junio volvieron a declarar discriminatorio el actual complemento para la reducción de la brecha de género en pensiones, lo cual, con toda probabilidad repercutirá nuevamente en el gasto en pensiones.

³⁰ FUNCAS. *Focus on Spanish Society*. Madrid, septiembre 2025. En relación a la esperanza de vida española (situada en 84,4 años) destaca sobremanera el caso de las mujeres con una previsión de longevidad situada en los 86,1 años, casi 5 años por encima del caso de los hombres (81,3 años).

y, de otro lado, en términos generales, tendería a moderar el importe inicial de las nuevas pensiones.

Finalmente, cabe lanzar una reflexión sobre la extraordinariamente elevada tasa de reemplazo del sistema español (a la que nos hemos referido anteriormente), una de las más altas de la OCDE. Al respecto, mantener niveles de reposición o sustitución “tan generosos” resulta socialmente loable, pero en términos de sostenibilidad económica, a largo plazo probablemente requerirá de ajustes adicionales. Ya sea mediante una moderación de la cuantía económica de las pensiones futuras o bien a través de un paulatino incremento de la edad de jubilación; o con total probabilidad, a una combinación de ambas. A este respecto resulta especialmente relevante, cómo la cuantía media de la pensión de jubilación en nuestro país (19.844 euros anuales en 2023), además de situarse claramente por encima de la media comunitaria (17.321 euros), supera incluso las cuantías abonadas en dos países de nuestro entorno con economías de mucho mayor tamaño que la nuestra, coste de la vida muy superior, así como con salarios claramente más elevados. Nos estamos refiriendo -tal y como refleja la tabla siguiente- al caso de Alemania (19.138 euros) y Francia (19.756 euros).

País	Pensión media anual 2023 (€)	Posición en la UE
Luxemburgo	34.413	1
Dinamarca	30.543	2
Austria	25.866	3
Países Bajos	25.417	4
Bélgica	24.248	5
Irlanda	24.057	6
Finlandia	22.813	7
Suecia	22.674	8
Italia	21.085	9
España	19.844	10
Francia	19.756	11
Alemania	19.138	12
Grecia	12.854	13
Chipre	12.751	14
Portugal	11.535	15
Malta	10.995	16

Chequia	10.113	17
Eslovenia	9.439	18
Estonia	8.388	19
Polonia	8.386	20
Letonia	6.477	21
Hungría	6.129	22
Lituania	5.979	23
Rumanía	5.790	24
Eslovaquia	5.688	25
Croacia	5.570	26
Bulgaria	4.479	27
Media de la Unión Europea	17.321	—

Tabla núm. 10. Pensión media anual UE 2023. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

2. Enfermedad e incapacidad

El gasto destinado a enfermedad e incapacidad, con una distribución muy equitativa entre las prestaciones de incapacidad temporal y las de incapacidad permanente, como puede comprobarse en la tabla 9, ha experimentado una evolución claramente expansiva en el periodo analizado, pasando de 25.600 millones de euros en 2015 a 44.019 millones en 2024, lo que supone un incremento cercano al 72%. Se trata, sin duda, de una de las partidas con mayor crecimiento relativo dentro del conjunto del gasto en protección social, reflejando tanto cambios estructurales, como también decisiones normativas adoptadas en los últimos años.

Desde una perspectiva estructural, este incremento responde, en primer lugar, al progresivo envejecimiento de la población y al aumento de enfermedades crónicas y procesos de larga duración, que presionan de forma sostenida el sistema de prestaciones, especialmente en el ámbito de la incapacidad temporal. A ello se suma una mayor sensibilidad institucional hacia la protección de situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la salud, como es la problemática de la salud mental, que ha contribuido a ampliar el acceso y la intensidad protectora del sistema.

Ahora bien, junto a estos factores estructurales, resulta imprescindible incorporar el análisis de la evolución normativa. En este sentido, el Real Decreto-ley 20/2012 supuso

un punto de inflexión en la lógica del sistema, al introducir medidas orientadas a la contención del gasto y al refuerzo de los mecanismos de control. Entre ellas, destacan las limitaciones en la percepción íntegra de retribuciones durante los procesos de incapacidad temporal en el ámbito del sector público, introducidas durante la primera etapa del Gobierno de Mariano Rajoy, lo que evidenciaba una clara preocupación por el impacto económico del absentismo, ya en aquella época marcada por un claro contexto post crisis económica.³¹

Posteriormente, la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado (los últimos de la etapa Rajoy antes de la inminente moción de censura) ya en un claro contexto de recuperación económica, flexibilizó nuevamente el régimen aplicable a la incapacidad temporal en las Administraciones Públicas, permitiendo recuperar complementos retributivos en determinados supuestos, eliminando las anteriores restricciones. Cabe destacar que esta reforma pretendía un claro giro hacia posiciones más protectoras, aunque manteniendo el siempre delicado equilibrio entre control del gasto público y garantía de derechos.³² Por otro lado el RD Ley 8/2020, durante la presidencia de Pedro Sánchez y en claro contexto pandémico, aumentó las cuantías mínimas de la prestación de incapacidad permanente total por enfermedad común a las personas menores de 60 años.³³

Ahora bien, junto a estos elementos, no puede obviarse una cuestión que ha adquirido creciente relevancia en los últimos años: el aumento del absentismo laboral, muchas veces vinculado a insatisfacción en el trabajo y a un excesivo estrés laboral.³⁴ La incapacidad temporal se ha convertido en uno de los principales focos de preocupación tanto para las empresas como para los poderes públicos, no solo por su impacto económico directo, sino también por sus efectos sobre la productividad y la organización del trabajo. El incremento sostenido de los procesos de baja médica por IT, especialmente en determinados sectores, ha reabierto el debate sobre la eficacia de los mecanismos de control y sobre la necesidad de introducir reformas que permitan compatibilizar la protección del trabajador con una utilización adecuada del sistema.³⁵

³¹ ESPAÑA. *Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. BOE núm. 168 de 14 de julio de 2012.

³² ESPAÑA. *Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2018*. BOE núm. 161 de 4 de julio de 2018.

³³ ESPAÑA. *Real Decreto- ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*. BOE núm. 73, de 18 de marzo de 2020.

³⁴ LAS HERAS BORRERO, FRANCISCO MANUEL., “El absentismo laboral: sus causas y tratamiento jurídico”, *Revista de Política Social*, núm. 136, 1982, p. 162.

³⁵ Según señala la autora en CRESPI FERRIOL, MARÍA DEL MAR., “El poder de dirección y control del empresario frente al absentismo laboral”, *Trabajo y Empresa: Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 13, 2025. p. 97 “la preocupación por el absentismo es sobre todo una inquietud por el crecimiento persistente que se registra en las tasas de incapacidad temporal desde hace algo más de una década, y que alcanza cada año nuevos máximos históricos”.

En este contexto, la evolución del gasto en enfermedad e incapacidad pone de manifiesto una tensión creciente entre dos objetivos difícilmente conciliables: de un lado, la ampliación de la cobertura y el refuerzo de la protección social; de otro, la sostenibilidad financiera del sistema y la necesidad de evitar usos indebidos. El resultado es un modelo que ha avanzado notablemente en términos de protección, pero que, a su vez, sigue adoleciendo de una falta de reforma estructural que permita afrontar de manera integral los desafíos derivados del envejecimiento, la cronificación de enfermedades y el incremento del absentismo.³⁶

Por tanto, el crecimiento de esta partida no puede interpretarse únicamente como un indicador de mejora del sistema, sino también como una señal de alerta sobre la necesidad de introducir mecanismos de racionalización y modernización que garanticen su viabilidad a medio y largo plazo.

Prestación	Gasto 2024 (mill. €)	% sobre total grupo
Pensiones de invalidez del Sistema	17.480	39,7 %
Pensiones de invalidez (Clases Pasivas)	1.116	2,5 %
Incapacidad temporal	17.611	40,0 %
Otros	7.812	17,8 %
TOTAL	44.019	100 %

Tabla núm. 11. Gasto prestaciones de enfermedad e incapacidad 2024. Elaboración propia a partir de datos COFOG

3. Muerte y supervivencia

El gasto en prestaciones de muerte y supervivencia -fundamentalmente por las pensiones de viudedad y en menor medida por las de orfandad- presenta una evolución más moderada en comparación con otras partidas, pasando de 25.268 millones en 2015 a 35.425 millones en 2024, lo que supone un incremento del 40,2%. Destacando dentro de la categoría, como puede comprobarse en la tabla 10, los 29.721 millones destinados a pensiones de viudedad (83,9% sobre el total) y los 2.427 millones destinados a pensiones de orfandad (6,9% sobre el total).

Este crecimiento responde principalmente a la revalorización de las prestaciones y al incremento del número de beneficiarios, aunque en menor medida que en el caso de las

³⁶ Según se destaca en IGARTUA MIRÓ, MARÍA TERESA., “El absentismo laboral: prevención y control”, *Documentación Laboral*, núm. 134, 2025, p. 80, cada vez resultan más extendidos los programas de gestión del absentismo a través de sistemas basados en la inteligencia artificial y algoritmos digitales.

pensiones de jubilación. Se trata, en todo caso, de una partida estrechamente vinculada a la evolución demográfica y al propio sistema de pensiones.

Desde el punto de vista normativo, el periodo ha estado marcado por mejoras en la protección de determinados colectivos, especialmente en relación con las pensiones de viudedad. Así la Ley de presupuestos de año 2018 introdujo un incremento del 3% en el caso de las pensiones mínimas y las no contributivas y un incremento del 2% en la base reguladora.³⁷

No obstante, esta partida mantiene un carácter relativamente estable dentro del conjunto del gasto, sin experimentar transformaciones estructurales significativas.

Prestación	Gasto 2024 (mill. €)	% sobre total grupo
Pensiones de viudedad	29.721	83,9 %
Pensiones de orfandad	2.427	6,9 %
Pensiones en favor de familiares	488	1,4 %
Pensiones del Estado (Clases Pasivas)	2.490	7,0 %
Otros	299	0,8 %
TOTAL	35.425	100 %

Tabla núm. 12. Gasto Prestaciones de Muerte y Supervivencia 2024. Elaboración propia a partir de datos COFOG

4. Familia e hijos

El gasto en prestaciones dirigidas a familia e hijos presenta uno de los crecimientos más significativos en términos relativos, pasando de 7.567 millones en 2015 a 15.294 millones en 2024, lo que supone un incremento superior al 100%.

Este aumento se explica, en gran medida, por la introducción de nuevas prestaciones y el refuerzo de políticas de apoyo a la infancia. En este sentido, destaca la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en 2020, que, si bien no se limita exclusivamente a este ámbito, sin lugar a dudas tiene un impacto directo en la protección de familias con menores a cargo.³⁸

³⁷ ESPAÑA. *Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2018*. BOE núm. 161 de 4 de julio de 2018.

³⁸ ESPAÑA. *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*. BOE núm. 154, de 1 de junio de 2020. Posteriormente se aprobaría: *Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital*. BOE núm. 304 de 21 de diciembre de 2021.

Asimismo, se han reforzado las prestaciones por hijo a cargo y otras ayudas vinculadas a la conciliación y el apoyo a las familias, en línea con las recomendaciones europeas en materia de lucha contra la pobreza infantil.

Desde una perspectiva jurídica, estas medidas reflejan una creciente consideración de la protección de la infancia como una prioridad de las políticas públicas. No obstante, el nivel de gasto continúa siendo relativamente reducido en comparación con otros países de nuestro entorno, lo que pone de manifiesto un margen significativo de mejora.

5. Desempleo

El gasto en prestaciones por desempleo presenta una evolución marcadamente condicionada por el ciclo económico, y en este sentido, al encontrarnos inmersos en una fase de expansión económica, su incremento en el periodo de diez años analizado apenas se sitúa en el 6,7%, representando con gran diferencia la menor subida entre todas las prestaciones que forman parte del capítulo de protección social. Entre 2015 y 2024, esta partida pasa de 22.563 millones a 24.077 millones, aunque con importantes oscilaciones intermedias.

El dato más relevante se observa en 2020, cuando el gasto se dispara como consecuencia de la crisis sanitaria y la implementación de medidas extraordinarias como los ERTE, que permitieron sostener el empleo y evitar un incremento masivo del desempleo estructural.

Posteriormente, el gasto se reduce de manera significativa en los años siguientes, en paralelo a la recuperación económica y a la mejora del mercado de trabajo.

Desde el punto de vista normativo, el periodo ha estado marcado por reformas relevantes en materia laboral, especialmente la última reforma laboral de 2021, que ha contribuido a reducir la temporalidad y a estabilizar el empleo. Asimismo, se ha reformado el sistema de protección por desempleo para mejorar su cobertura y eficacia.

En definitiva, el gasto en desempleo refleja con claridad la función estabilizadora del sistema de protección social, actuando como un mecanismo de protección, sobre todo en contextos de crisis.

6. Exclusión social

Finalmente, el gasto destinado a la exclusión social presenta un crecimiento notable, pasando de 3.022 millones en 2015 a 10.878 millones en 2024, lo que supone un incremento cercano al 260%, el más elevado de todas las partidas analizadas.

Este aumento se explica fundamentalmente por la creación en el año 2020, del ya mencionado Ingreso Mínimo Vital, que, sin lugar a dudas, ha supuesto un cambio

estructural en el sistema de protección social español, al introducir una prestación estatal de garantía de ingresos.³⁹

Desde el punto de vista jurídico, esta medida representa un avance significativo en la construcción de un sistema de protección más inclusivo, alineado con los estándares europeos. En este sentido, cabe destacar el artículo del 30 de la Carta Social Europea, el cual de manera expresa establece el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social.⁴⁰

No obstante, la implementación del Ingreso Mínimo Vital ha planteado importantes dificultades desde sus primeros años de aplicación. En primer lugar, han existido notables problemas de gestión administrativa, derivados de la complejidad del procedimiento de reconocimiento, la elevada carga burocrática, así como la insuficiencia inicial de medios personales y tecnológicos de la Seguridad Social. Provocando retrasos significativos en la tramitación de solicitudes y un elevado número de expedientes denegados o pendientes de resolución.

A su vez, la coexistencia del IMV con las rentas mínimas autonómicas ha generado problemas de coordinación competencial y solapamientos entre administraciones públicas, situación especialmente visible en cuestiones como el intercambio de información, compatibilidad de prestaciones, o la delimitación de beneficiarios.

Desde la perspectiva material, distintos informes institucionales han puesto de manifiesto que el alcance real del IMV en la reducción de la pobreza severa ha sido inferior al inicialmente esperado. Entre los factores explicativos destacan las dificultades de acceso de colectivos vulnerables, el elevado nivel de no solicitud por desconocimiento o complejidad administrativa, así también unos requisitos de acceso particularmente exigentes en determinados supuestos. En consecuencia, aunque sin lugar a dudas, el IMV ha supuesto un avance relevante en la configuración de una red estatal de garantía de ingresos mínimos, su eficacia práctica continúa siendo objeto de debate.⁴¹

³⁹ Tal y como se señalan en la obra DALLI, MARÍA., El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 11. 2021, p.210, “El IMV viene a asumir, junto con las rentas mínimas de inserción autonómicas ya existentes (RMI), la función de provisión de asistencia social de último recurso en España, consistente en prestaciones económicas para las familias en situación de pobreza”. En esta línea, el IMV “pretende proteger una situación de necesidad basada en la falta de ingresos o el carácter mínimo de los estos que conducen a que, en ocasiones, este roce el umbral de la pobreza” en El IMV “pretende proteger una situación de necesidad basada en la falta de ingresos o el carácter mínimo de los estos que conducen a que, en ocasiones, este roce el umbral de la pobreza”.

⁴⁰ SALCEDO BELTRÁN, CARMEN., ‘Retos y compromisos internacionales para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en España’, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 9, 2019, pp. 524-525.

⁴¹ En esta línea, según la AIREF: el IMV continúa presentando importantes problemas de cobertura efectiva, complejidad administrativa y acceso real por parte de los colectivos potencialmente beneficiarios, limita de esta manera claramente su impacto social. En: AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE

Conclusiones

Primera. - La evolución del gasto público en España durante el periodo 2015-2024 ha experimentado un espectacular crecimiento del 53,3%, muy por encima del crecimiento del PIB, situado en el 23,5%. La evolución del mismo, aunque constante durante todo el periodo, se intensifica claramente a partir de 2020, año de la pandemia de la COVID-19.

Segunda. - Dentro del conjunto del gasto público, el denominado “gasto social”, sin lugar a dudas, ha adquirido un especial protagonismo (+57,1%) durante todo el decenio objeto de análisis. El mismo aborda las necesidades financieras de los principales derechos enmarcados dentro del pilar básico del “estado del bienestar”: vivienda, sanidad, educación y protección social.

Tercera. - El escaso gasto en vivienda representa el gran talón de Aquiles dentro del gasto social del conjunto de las Administraciones Públicas en nuestro país. Aunque en términos porcentuales, el incremento se sitúa en un aceptable 35,3%, en términos absolutos estamos hablando de apenas un crecimiento de 2 mil millones de euros, alcanzado la cifra total de 7.613 millones de euros (únicamente el 0,14% del PIB). Esta cifra representa una escasa inversión por habitante de 34 euros, frente a los 129 euros de la media comunitaria y situados a años luz de países de nuestro entorno, como es el caso de Francia (274 euros) o Alemania (209 euros). Sin lugar a dudas, este escaso esfuerzo financiero por parte de las administraciones públicas españolas, unido al escaso éxito de las diferentes reformas legislativas emprendidas en los últimos años, provocan la imposibilidad de acceso a la vivienda (tanto en alquiler como en propiedad) de millones de españoles, especialmente los más jóvenes y especialmente en las grandes ciudades. Al respecto, como se detalla en el presente estudio, nuestro país tiene un enorme déficit de viviendas que rondan las 800.000 en 2026. Y por todo ello, resulta capital, además de la adopción de reformas legales verdaderamente efectivas que fomenten el incremento de la oferta de vivienda, incrementar drásticamente el presupuesto destinado a esta materia, y más concretamente los recursos destinados a la vivienda de protección oficial, tanto en régimen de compra-venta, como en régimen de alquiler.

Cuarta. - El derecho a la sanidad en nuestro país, indudablemente representa uno de los grandes pilares de nuestro estado del bienestar, fundamentalmente a partir de los años ochenta cuando se produjo la universalización del sistema. Durante el periodo 2015-2024 la partida sanitaria ha continuado incrementándose hasta los 102.942 millones de euros (+54,8%). Lo cual representa la segunda mayor partida de gasto público total, únicamente por debajo del gasto en protección social. La evolución de la década analizada, nos muestra como a partir de 2020, con motivo de la pandemia se produce el gran punto de inflexión con un espectacular incremento del presupuesto. Aunque cabe puntualizar que, a diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, superada la crisis sanitaria, el gasto

sanitario no retornaría a niveles anteriores, consolidándose de manera imparable. Así, caben destacar factores como: el refuerzo de plantillas, el incremento del gasto farmacéutico, la modernización de infraestructuras y, en general, una mayor conciencia y exigencia social respecto a la calidad del sistema sanitario (sobre todo en todo lo relativo a la salud mental). Y todo ello facilitado por un contexto de clara expansión económica.

Quinta. - El derecho a la educación, en términos financieros, representa el tercer pilar dentro del gasto social público, tras las partidas económicas de protección social y sanidad, presentando una evolución del gasto por lo general estable en el periodo 2015-2024. Aunque, a partir de 2020, año de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020 (LOMLOE) se produce un salto cualitativo en el incremento del gasto público, debido a la aprobación de medidas como la reducción progresiva de ratios, el aumento de recursos en materia de diversidad, la extensión de programas de refuerzo educativo y una mayor dotación de profesorado y personal especializado. A lo que cabría añadir otras iniciativas, como la implantación de nuevas exigencias curriculares, la digitalización del sistema educativo, o el impulso de la educación infantil de 0 a 3 años. Todo ello dentro de un contexto marcado por la pandemia y por la llegada de fondos europeos vinculados a la modernización educativa.

Sexta. - Sin lugar a dudas, la partida destinada a la protección social, encabeza el gasto público total del conjunto de las Administraciones públicas españolas, con un total de 297.532 millones en 2024 y con un crecimiento del acumulado del 60,8% durante todo el periodo analizado. Destacando dentro de esta función, la partida de pensiones de jubilación, como se detalla a continuación.

Séptima. - Entre 2015 y 2024, el gasto en materia de pensiones de jubilación, pasa de 98.893 millones a 165.050 millones de euros, lo que supone un espectacular incremento del 66,9%, prácticamente triplicando el crecimiento de la economía española en el mismo periodo de tiempo (23,5%).

Octava. - El fuerte aumento del gasto en pensiones durante la última década obedece, ante todo, a una realidad demográfica difícilmente discutible: España envejece y lo cierto es que cada vez hay más personas que acceden a la jubilación. A lo que cabría sumar la incorporación progresiva de la generación del baby boom, mucho más numerosa que las anteriores y con carreras de cotización, en general, más largas y mejor remuneradas. Como consecuencia, no solo crece el número de pensionistas, sino también la cuantía media de las nuevas pensiones, siendo claramente superiores a aquellas que causan baja en el sistema.

Novena. - Junto a estos factores estructurales, el incremento del gasto responde también a un cambio de orientación en la política legislativa. Mientras que las reformas adoptadas durante la anterior crisis económica se centraron en contener el crecimiento del gasto mediante medidas como la elevación de la edad de jubilación, la congelación de las

pensiones en 2011 o la introducción del índice de revalorización y del factor de sostenibilidad, las reformas aprobadas desde 2021 han apostado claramente por reforzar el poder adquisitivo de los pensionistas. En particular, la Ley 21/2021 consolidó la actualización anual de las pensiones con arreglo al IPC, garantizando su mantenimiento en términos reales con independencia de la situación financiera del sistema.

A ello debe añadirse el impacto de determinadas decisiones judiciales, entre las que destaca la Sentencia del Tribunal Supremo 977/2023, que reconoció con efectos retroactivos el complemento de maternidad también a los pensionistas varones. Sin lugar a dudas, esta imposición jurisprudencial ha supuesto un incremento relevante del gasto entre 2023 y 2024, al extenderse no solo a las pensiones de jubilación, sino también a las de viudedad e incapacidad permanente.

Décima. - Frente a las medidas dirigidas a reforzar la suficiencia de las pensiones, en los últimos años, por el contrario, también se han aprobado instrumentos orientados a contener el crecimiento del gasto y a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema. Destacando entre ellos destaca el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), consistente en una cotización adicional de carácter temporal aplicada entre 2023 y 2050, con la finalidad de reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y anticipar recursos para hacer frente a la jubilación masiva de la generación del denominado baby boom. A esta medida se añaden los incentivos al retraso voluntario de la jubilación (que premian económicamente a quienes prolongan su vida laboral más allá de la edad ordinaria), el endurecimiento de los coeficientes reductores aplicables a la jubilación anticipada (con el claro objetivo de desincentivar las salidas prematuras del mercado de trabajo), así como también la reforma del cálculo de la base reguladora, que amplía progresivamente el período de cómputo de las cotizaciones con claro afán de moderar la cuantía inicial de las nuevas pensiones. En conjunto, todas estas reformas persiguen un objetivo común: compatibilizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas con la necesidad de preservar el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo.

Undécima. - Pese a la relevancia de las medidas adoptadas en los últimos años, lo cierto es que su capacidad para contener el espectacular crecimiento del gasto en pensiones parece claramente insuficiente. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional constituye una herramienta útil para reforzar temporalmente los ingresos del sistema, pero su impacto financiero resulta claramente limitado a tenor del desafío demográfico que tenemos por delante. A ello se suma que el sistema español continúa descansando en una creciente aportación de recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, lo que pone de manifiesto, cómo las cotizaciones sociales por sí mismas, cada vez resultan más insuficientes.

Las previsiones comparadas analizadas en el estudio refuerzan claramente esta preocupación. España ya dedica en 2025 en torno al 13,7 % del PIB al gasto en pensiones y, según diversas estimaciones internacionales, podría alcanzar el 17,3 % en 2050,

situándose por encima de países como Italia, Bélgica o Portugal y muy por encima de la media de la OCDE. Esta evolución se explica, entre otros factores, por tener una de las tasas de reemplazo más elevadas del mundo desarrollado (86,3 %), así como por un sistema de cálculo relativamente favorable si lo comparamos con otros países de nuestro entorno. Y los datos recientes confirman esta tendencia. Así, entre 2015 y 2024 el número de pensiones de jubilación aumentó un 16,45 %, mientras que la pensión media pasó de 1.011 a 1.449,86 euros mensuales, lo que supone un incremento del 43,4 % en apenas una década. Y en este contexto, aunque las reformas aprobadas pueden contribuir a moderar parcialmente el crecimiento del gasto, todo apunta a que, por sí solas, difícilmente resultarán suficientes para combatir la intensa presión que en materia de gasto público ejercerá el envejecimiento de la población sobre nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas.

Duodécima. – Como conclusión de todo lo analizado en el presente estudio, desde una perspectiva de futuro, resulta complicado poder sostener a medio-largo plazo el actual ritmo de crecimiento del gasto en pensiones sin adoptar nuevas medidas de ajuste. Entre las opciones más razonables, cabría plantear seguir retrasando la edad efectiva de jubilación, reforzando los incentivos para prolongar la vida laboral y limitando el recurso a la jubilación anticipada (cabe recordar que nuestro país presenta una de las mayores tasas de longevidad de toda la Unión Europea). También sería conveniente revisar el actual sistema de revalorización automática conforme al IPC, que garantiza el poder adquisitivo de los pensionistas, pero que al mismo tiempo genera un coste creciente que obliga a recurrir cada vez más a transferencias de los Presupuestos Generales del Estado. Una alternativa más equilibrada podría consistir en vincular la actualización de las pensiones no solo a la inflación, sino también a indicadores como la relación entre cotizantes y pensionistas o la evolución del Fondo de Reserva. Asimismo, la ampliación del período de cómputo hacia toda la carrera laboral reforzaría el principio de contributividad y moderaría la cuantía inicial media de las nuevas pensiones. En último término, también será necesario replantear la elevada tasa de reemplazo del sistema español, una de las más altas de la OCDE. No deja de resultar significativo que la pensión media española, además de superar la media de la Unión Europea, se sitúe incluso por encima de la registrada en Alemania y Francia, confirmando la enorme magnitud del desafío financiero a la que nos enfrentamos durante las próximas décadas.

Decimotercera. - El gasto en enfermedad e incapacidad ha sido una de las partidas que más ha crecido en los últimos años (en torno al 72 % entre 2015 y 2024). Detrás de esta evolución, sin lugar a dudas, se encuentran diversos motivos. En primer lugar, el progresivo envejecimiento de la población, así como el aumento de enfermedades crónicas y procesos de larga duración, han incrementado exponencialmente el número de situaciones protegidas, especialmente en lo referente a la IT. Cabiendo añadir, una mayor atención institucional a problemas de salud, como por ejemplo los trastornos de salud mental. Aunque también han influido determinadas reformas normativas, entre las que destaca el Real Decreto-ley 8/2020, que mejoró las cuantías mínimas de la pensión de

incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años. Sin embargo, una parte importante del crecimiento del gasto parece estar relacionada con el fuerte aumento de las bajas médicas y del absentismo laboral registrado en los últimos años, que sin duda exigirá reforzar tanto las políticas de prevención y salud laboral (incluyendo la prevención del estrés crónico) como los mecanismos de control y gestión de la incapacidad temporal.

Decimocuarta. - El gasto en prestaciones de muerte y supervivencia, aunque ciertamente, ha crecido de forma más moderada que otras partidas del sistema, sigue representando una cuantía muy relevante. Así, entre 2015 y 2024 aumentó un 40,2 %, impulsado sobre todo por las pensiones de viudedad, que absorben cerca del 84 % del total. Desde el punto de vista normativo, sin lugar a dudas, también han influido algunas mejoras legales, como las aprobadas en 2018, que elevaron tanto las pensiones mínimas, como el porcentaje de la base reguladora aplicable a determinadas pensiones de viudedad.

Decimoquinta. - El gasto en prestaciones destinadas a familia e hijos es uno de los que más ha crecido en la última década, duplicándose prácticamente entre 2015 y 2024. Este aumento se explica, sobre todo, en parte por la creación del Ingreso Mínimo Vital y sobre todo por el refuerzo de las políticas orientadas a combatir la pobreza infantil y apoyar a las familias con menores a cargo. Sin embargo, pese al importante incremento registrado, el volumen de gasto sigue siendo modesto si se compara con el de otros países europeos, lo que pone de manifiesto cómo nuestro país todavía dispone de un amplio margen para reforzar sus políticas familiares y de apoyo a la natalidad, tan necesarias en un país como el nuestro, con tasas de natalidad alarmantemente a la baja.

Decimosexta. - El gasto en prestaciones por desempleo es, con diferencia, el que menos ha crecido en la última década, con un aumento de apenas el 6,7 % entre 2015 y 2024. Esta evolución se explica, en gran medida, por el buen comportamiento del mercado de trabajo en los últimos años, lo que ha permitido reducir progresivamente el número de prestaciones. La principal excepción se produjo en 2020, cuando la pandemia provocó un fuerte incremento del gasto como consecuencia de los ERTE. Superada aquella situación excepcional, el gasto volvió a moderarse al compás de la recuperación económica y de la reforma laboral de 2021, que ciertamente ha contribuido a reducir la temporalidad y a un incremento de los contratos indefinidos (aunque muchos de ellos de carácter discontinuo)

Decimoséptima - El gasto destinado a la lucha contra la exclusión social es, con diferencia, el que más ha crecido en el decenio analizado, más que triplicándose entre 2015 y 2024. La principal explicación de esta evolución se encuentra en la creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020, sin lugar a dudas, uno de los avances más relevantes del sistema español de protección social en los últimos años. No obstante, su aplicación práctica también ha puesto de manifiesto importantes dificultades de gestión, problemas de coordinación entre administraciones y resultados todavía discutibles en términos de reducción efectiva de la pobreza severa.

Bibliografía

AGUILAR SEGADO, CARLOS DAVID., *Pensiones públicas y Derecho Financiero: efectos del Real Decreto-ley 2/2023 sobre los ingresos y el gasto público*, Madrid, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, núm. 2, 2024.

BALLESTER PASTOR, MARÍA AMPARO., “El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, núm. 6, 2015.

CASTRO MEDINA, RAQUEL., “Mecanismo de equidad intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura”, en *Las pensiones ante los retos que plantea la “sociedad del riesgo”* GÓMEZ SALADO, MIGUEL ÁNGEL, LÓPEZ INSUA, BELÉN, FERNANDEZ RAMIREZ, MARINA, GONZALEZ COBALEDA, ESTEFANIA (Dirs.), Murcia, Laborun, 2024.

CRESPÍ FERRIOL, MARÍA MAR., “El poder de dirección y control del empresario frente al absentismo laboral”, *Trabajo y Empresa: Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 13, 2025.

CRUZ VILLALÓN, JESÚS., “La reforma de la Seguridad Social de 2021 en el contexto de la renovación del Pacto de Toledo”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 163, 2022.

DALLI, MARÍA., “El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea”. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 11. 2021.

DE LA FUENTE, ÁNGEL., *¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación?* Documento de Trabajo, Madrid, FEDEA, mayo 2019.

DE LA FUENTE ÁNGEL, GARCÍA DÍAZ, MIGUEL ÁNGEL, SÁNCHEZ MARTÍN, ALFONSO., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, Madrid. Fedea, Colección Apuntes núm.02,2022.

ESCRIBÁ PÉREZ, ANA NIEVES., “La nueva prestación no contributiva. El Ingreso Mínimo Vital”, *Iuslabor*, núm.1, 2021.

ESCRIBÁ PÉREZ, ANA NIEVES., “La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo”: *VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social / Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (aut.), MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS (pr.), Vol. 1, 2022.

ESPUELAS BARROSO, SERGIO., *La evolución del gasto social público en España, 1850-2005*, Estudios de historia económica, núm. 63, Madrid, Banco de España, 2013.

GÓMEZ SALADO, MIGUEL ÁNGEL., “Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 3, 2018.

GIL GARCÍA, ELIZABETH., *La sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones de jubilación*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025.

IGARTUA MIRÓ, MARÍA TERESA., “El absentismo laboral: prevención y control”, *Documentación Laboral*, núm. 134, 2025.

LÓPEZ GANDÍA, JUAN., “Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional”. *Revista de Derecho Social*, núm. 96, 2021.

LAS HERAS BORRERO, FRANCISCO MANUEL., “El absentismo laboral: sus causas y tratamiento jurídico”, *Revista de Política Social*, núm. 136, 1982.

MONEREO PÉREZ, JOSE LUÍS., *La reforma del sistema de pensiones en España*, Barcelona, Atelier, 2022.

MORENO NUÑEZ, ALICIA., “La jubilación demorada como medida de contención del gasto en pensiones” en *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales* (Coord. Álvarez Cortés, JUAN CARLOS), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2025.

PÉREZ ALONSO, MARÍA ANTONIA., “El factor de sostenibilidad en España”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 6, 2016.

PÉREZ ALONSO, MARÍA ANTONIA., “Reajustes en el sistema de seguridad social español para su sostenibilidad”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm.25, 2018.

SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, YOLANDA., “Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social: sobre el factor de sostenibilidad y otros mecanismos correctores de la cuantía de las prestaciones contributivas”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 161, 2014.

SALCEDO BELTRÁN, CARMEN., ‘Retos y compromisos internacionales para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en España’, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, núm. 9, 2019.

TORTUERO PLAZA, JOSÉ LUÍS y VILA TIerno, FRANCISCO., “Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo” en HIERRO HIERRO, FRANCISCO JAVIER., (Dir.), *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de*

Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020), Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

VILA TIERNO, FRANCISCO., “El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro.”, en VILA TIERNO FRANCISCO y GUTIÉRREZ BENGOCHEA, MIGUEL. (Dir.), *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Granada, Comares, 2020.

VILLAR CAÑADA. ISABEL MARÍA., “El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 8, 2026.