



La transformación digital y su impacto en la financiación de la Seguridad Social española

DIGITAL TRANSFORMATION AND ITS IMPACT ON THE FINANCING OF SPANISH SOCIAL SECURITY

Ana Gloria Azor Oliver

Doctora en Derecho

Abogado

Asistente Honorario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

anagazor@gmail.com 0009-0009-7077-075X

Recibido: 14.05.2025 | Aceptado: 19.06.2025

RESUMEN

Este trabajo pretende examinar el impacto de la transformación digital –robotización, inteligencia artificial e internet de las cosas– en la financiación del sistema público de pensiones en España. Así, observa la erosión del modelo de reparto ante el envejecimiento demográfico y los cambios laborales (automatización, empleo atípico), y se mencionan propuestas innovadoras: cuotas por robotización, convenios especiales, impuestos tecnológicos, incentivos fiscales y uso de IA para optimizar la gestión. Se revisan las reformas legislativas recientes –Ley 21/2021, Ley 12/2022, RDL 13/2022, RDL 2/2023, RDL 11/2024 y Ley 7/2024– que han reforzado cotizaciones tradicionales (Mecanismo de Equidad Intergeneracional, cotización de solidaridad, aumento de la base máxima) y fomentado la compatibilidad trabajo-pensión y planes de empleo. Concluimos que, pese a numerosas propuestas, la respuesta normativa ha pivotado casi exclusivamente en fortalecer el sistema de reparto mediante cotizaciones, dejando pendientes mecanismos de financiación alternativos y la sostenibilidad futura del sistema.

ABSTRACT

This paper examines the impact of digital transformation –robotization, artificial intelligence, and the Internet of Things– on the financing of the public pension system in Spain. It examines the erosion of the pay-as-you-go model in the face of demographic aging and labor market changes (automation, atypical employment), and presents innovative proposals: robotization quotas, special agreements, technology taxes, tax incentives, and the use of AI to optimize management. It reviews recent legislative reforms –Law 21/2021, Law 12/2022, Royal Decree-Law 13/2022, Royal Decree-Law 2/2023, Royal Decree-Law 11/2024, and Law 7/2024– that have strengthened traditional contributions (the Intergenerational Equity Mechanism, solidarity

PALABRAS CLAVE

Transformación digital
Cotizaciones
Sostenibilidad
Financiación

KEYWORDS

Digital transformation
Contributions
Sustainability
Financing



contributions, and increased maximum pensions) and promoted work-pension and employment plan compatibility. We conclude that, despite numerous proposals, the regulatory response has focused almost exclusively on strengthening the pay-as-you-go system through contributions, leaving alternative financing mechanisms and the system's future sustainability pending.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA
 - III. PROPUESTAS DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
 - IV. LAS REFORMAS OPERADAS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO CAMINO A LA SOSTENIBILIDAD Y VIABILIDAD ECONOMICA DEL SISTEMA
 - A. 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
 - B. Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre
 - C. Real Decreto-Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad
 - D. Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones
 - E. Real Decreto-ley 11/2024, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo
 - F. Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias
 - V. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La transformación digital constituye, sin lugar a duda, uno de los cambios estructurales que más retos y oportunidades ofrece en el ámbito económico y social. La irrupción de tecnologías avanzadas –como la robotización, la inteligencia artificial y el internet de las cosas– ha modificado profundamente la organización productiva y el mercado laboral. Estas transformaciones se han venido manifestando a lo largo de la denominada cuarta revolución industrial, caracterizada por la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, y cuyos efectos repercuten, de manera directa, en los modelos tradicionales de financiación de la Seguridad Social.



En el sistema de reparto tradicional, prevaleciente en España, los ingresos se basan primordialmente en las cotizaciones de la actividad laboral. No obstante, la automatización y la digitalización alteran la estructura del empleo, reduciendo en algunos casos la base cotizante y creando incertidumbre sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de los sistemas de pensiones. Este trabajo se propone analizar, desde una perspectiva jurídica y social, los desafíos que supone la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social, así como las oportunidades de innovación en materia de financiación que puedan permitir un sistema más resiliente, equitativo y adaptado a las nuevas realidades del mercado laboral.

El documento se estructura en cuatro apartados principales que se desarrollan a lo largo del presente trabajo. Comenzamos con la descripción de la situación actual del sistema de pensiones y las presiones demográficas que afectan su estabilidad. Seguidamente, se analizan diferentes propuestas como posibles vías alternativas de financiación del sistema de Seguridad Social atendiendo a la transformación digital. A continuación, se analizan las reformas operadas en nuestro ordenamiento jurídico camino a la sostenibilidad y viabilidad económica del sistema. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Esta reflexión tiene una dimensión tanto teórica como práctica, ya que se basa en la revisión de la doctrina y en el análisis de estudios recientes, cuyo objetivo final es ofrecer una visión integral que permita identificar las principales reformas operadas en el ordenamiento jurídico español para el sostenimiento del sistema de Seguridad Social.

II. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

El sistema de pensiones en España ha sido históricamente diseñado sobre el modelo de reparto, en el que los trabajadores en activo financian, a través de sus cotizaciones, las prestaciones que reciben los pensionistas. Este enfoque, basado en la solidaridad intergeneracional, ha permitido durante décadas mantener una red de protección social que ha contribuido a la cohesión y estabilidad del Estado del Bienestar.

Sin embargo, diversos factores han ido erosionando progresivamente la solidez de este sistema. Entre los aspectos más relevantes se destacan:

- Presiones demográficas: El envejecimiento de la población, junto con una tasa de natalidad en declive, ha generado una transformación en la estructura poblacional. El número creciente de pensionistas en relación con el de trabajadores activos supone una presión ineludible sobre el sistema. Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y otros organismos europeos indican que en las próximas décadas la relación de dependientes a cotizantes se agravará¹.

1. La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020 (BOE núm. 175, de 10 de noviembre de 2020); “Las últimas proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE)³³, actualizadas en septiembre de 2020, establecen también hipótesis para



- Transformación del mercado laboral: La digitalización, la automatización y el crecimiento de formas atípicas de empleo (trabajos intermitentes, pluriactividad, empleo por cuenta propia) han modificado las bases de cotización. La pérdida de empleos tradicionales y la precarización de algunas relaciones laborales contribuyen a una menor recaudación de cotizaciones. “Si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales lo que pone en riesgo el equilibrio financiero del sistema” como recoge la recomendación 19 bis de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Estas tendencias se ven acentuadas en sectores en los que la automatización de procesos productivos y el uso intensivo de tecnologías digitales han generado desplazamientos significativos en la fuerza laboral.
- Reformas y políticas recientes: A partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y sucesivas reformas, el sistema se ha ido adaptando a un contexto de recursos cada vez más limitados y de una elevada demanda de prestaciones. Se han implantado medidas “racionalizadoras” tales como, entre otras, la ampliación del período de cálculo y el atraso de la edad de jubilación, tanto de la ordinaria como de las anticipadas y las parciales. Las medidas positivas adoptadas para ese cometido han sido insuficientes y tardías, como ha ocurrido con el aumento de las pensiones mínimas establecida en la reforma de 2023. Además, no se han dictado para corregir las injusticias a las y los actuales pensionistas mediante su aplicación retroactiva.”²

En 2023 el gasto en pensiones contributivas ascendió a 161.877 M€, el 89 % del nivel contributivo de la Seguridad Social y el 36 % del gasto total del Estado³; la ratio pensión/PIB, tras alcanzar un 13 % en 2023, se estima que llegará al 16’4 % en 2040 y vuelva al 14’2 % en 2050 según AIReF⁴ y la población mayor de 65 años pasará del 19’5 % en 2019 al 32’7 % en 2050, mientras la de 20-64 años disminuye de 28’7 a 24’9 M⁵.

los próximos 50 años. Así, la estructura de la población española y las tendencias demográficas actuales nos llevarían a un escenario de crecimiento poblacional continuado producido por un saldo vegetativo negativo y un saldo migratorio mayor que el anterior y en sentido positivo. En 2070 la población en España alcanzaría los 50’6 millones de habitantes. No obstante, más allá de la proyección en el tamaño de la población –sujeto a las lógicas incertidumbres que toda proyección comporta– el dato más llamativo de esta simulación es el referido al envejecimiento al que se enfrenta la población española, que se podría ver frenado a partir de 2050-2060”.

2. Fuente Lavín, Mikel de la y Pérez Dávila, Xavier: “Sostenibilidad y mejora de las pensiones: una evaluación crítica de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 41, 2024, p. 31.

3. Fuente Lavín, Mikel de la y Pérez Dávila, Xavier: “Sostenibilidad y mejora de las pensiones: una evaluación crítica de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023”, ob. cit., pp. 29-60.

4. <https://www.aioref.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-T%C3%A9cnico-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>.

5. European Commission: “The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)”, *Institutional Paper* 148, May 2021, pp. 300-302.



La proporción del PIB dedicado a pensiones se explica por cuatro factores: Tasa de dependencia (pensionistas/activos); Tasa de cobertura (pensionistas/población); Tasa de reemplazo (pensión media/salario medio) y Mercado laboral (niveles de empleo y salario medio), de lo que cabe colegir que la evolución demográfica es de los factores más determinantes y preocupantes, por ende, respecto de la sostenibilidad del sistema⁶.

La emergencia de una reforma integral del sistema de pensiones español, evidenciado por fenómenos de diversa índole –demográficos, económicos y tecnológicos– han puesto en jaque la sostenibilidad de dicho sistema. En este contexto, “la expresión del marco global de la problemática es una constante en los informes de la Unión Europea. Así es, tanto el Libro Blanco (2012) como el Informe conjunto sobre pensiones (2019) subrayan la importancia del problema que supone el proceso de envejecimiento demográfico para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. En este sentido indica que «el envejecimiento de la población está alterando el equilibrio de los sistemas de pensiones, lo que obliga a los responsables políticos a encontrar un nuevo equilibrio»⁷. La sucesión de crisis (la financiera de 2008, la provocada por la COVID19, entre otras) y la irrupción de la digitalización en la economía han transformado el panorama productivo y social.

En este sentido, es fundamental destacar que la transformación digital actúa como un factor disruptivo adicional que puede acelerar la disminución de la base cotizante. Las tendencias observadas –por ejemplo, el aumento de los empleos en plataformas digitales o la incorporación de sistemas automatizados en los procesos productivos– inscriben una nueva variable en el análisis de la viabilidad del modelo de reparto. Ante este panorama, se hace urgente la necesidad de buscar estrategias que permitan diversificar las fuentes de financiación, incrementando la resiliencia y adaptabilidad del sistema frente a cambios estructurales en el empleo y en la economía en general.

III. PROPUESTAS DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Como hemos dicho, el sistema público de pensiones en España, basado en el método de reparto, se enfrenta hoy a retos sin precedentes: el envejecimiento poblacional, la contención salarial y la evolución demográfica ponen en riesgo su sostenibilidad financiera, mientras las exigencias de suficiencia y equidad social reclaman pensiones dignas que mantengan el poder adquisitivo de las y los pensionistas.

La vía contributiva y la vía presupuestaria son, básicamente, las fuentes de financiación de la Seguridad Social en España, las aportaciones de trabajadores y empresarios y las aportaciones fiscales del estado. Luego, ante la transformación digital y

6. Sánchez del Cubo, Francisco y Sánchez-Ollero, José Luis: “Apuntes sobre la sostenibilidad económica del sistema de pensiones en España”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. extraordinario 7, 2024, p. 318.

7. Tortuero Plaza, José Luis: “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, 2022.



las nuevas formas de trabajo, es necesario la búsqueda de nuevas formas de financiación para allegar más recursos económicos a la Seguridad Social y mitigar, así, los posibles efectos adversos sobre la fuerza laboral. En este sentido han sido muchos los autores que han desplegado una serie de propuestas de diferente índole cuyo objetivo pretende estar en línea con esta nueva realidad.

Siguiendo la propuesta realizada por la doctrina científica⁸ se puede hacer una clasificación en la que las propuestas pasan por un aumento de las cotizaciones y la adopción de medidas fiscales tendentes a aumentar los recursos financieros a corto y medio plazo y otras propuestas más a largo plazo, también de carácter fiscal en relación con la robotización y automatización de procesos productivos. Así:

1. Incremento de cotizaciones sociales vinculadas a la transformación digital.
 - Convenio especial para trabajadores despedidos por causas tecnológicas. Se propone que, cuando una empresa prescinda de personal por procesos de digitalización, deba suscribir y financiar un Convenio Especial con la Seguridad Social en favor de los empleados afectados.
 - Cuota por robotización. Las entidades que sustituyan trabajadores por robots o sistemas automatizados deberían abonar una cuota específica a favor del sistema de Seguridad Social.
 - Capitalización de prestaciones. Se plantea la posibilidad de capitalizar las prestaciones de jubilación y desempleo derivadas de procesos de automatización, de modo que los fondos generados puedan reforzar la caja común.
2. Nueva cotización solidaria y vinculación al riesgo tecnológico.
 - Cotización especial de solidaridad. Obligar a las empresas plenamente robotizadas –o a las que inicien un proceso de robotización– a efectuar aportaciones extraordinarias de solidaridad a la Seguridad Social.
 - Vinculación de la cotización por contingencias profesionales al grado de riesgo. En el ámbito de la digitalización, los riesgos laborales asociados a la robotización (sobreesfuerzos, agentes biológicos, etc.) deberán reflejarse en una escala de cotización más elevada para aquellas actividades con mayor exposición a dichos riesgos.
 - Extensión del ámbito subjetivo del Régimen General. Ampliar la cobertura del Derecho del Trabajo y del Régimen General de la Seguridad Social para incluir nuevas formas atípicas de contratación surgidas con la transformación digital, con el fin de asegurar que no queden desprotegidos colectivos vulnerables.

8. Caballero Pérez, María José, Jabalera Rodríguez, Antonia, Rivas Vallejo, Pilar, Serrano Falcón, Carolina y Vida Fernández, Raquel: *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*, Universidad de Granada. Granada, 2019, pp. 14 y ss.

3. Medidas fiscales complementarias.

- Incentivos a la inversión tecnológica. Adoptar deducciones o bonificaciones fiscales que fomenten la adquisición de tecnología de punta, pero vinculadas a la generación o mantenimiento de empleos, de modo que se reduzca el impacto negativo sobre la ocupación.
- Apoyo a la formación tecnológica. Establecer incentivos fiscales destinados a promover la formación continua y la capacitación digital de la fuerza laboral, garantizando así la adaptación de los trabajadores a los nuevos entornos productivos.
- Impuestos sobre la riqueza generada en el ámbito digital. Explorar la creación de tributos específicos que graven la obtención de rentas en el entorno digital, destinando dichos ingresos al financiamiento de la Seguridad Social.
- Reconfiguración del sistema tributario. Analizar, con carácter complementario, la posibilidad de destinar recursos adicionales derivados de modificaciones en el IVA –por ejemplo, incrementos de tipo para financiar pensiones no contributivas– o mediante impuestos medioambientales, tributación patrimonial (sucesiones y donaciones) o un posible impuesto sobre transacciones financieras.

4. Optimización de la gestión mediante inteligencia artificial.

Aplicar sistemas de inteligencia artificial para mejorar la eficiencia en la gestión del cobro de cotizaciones, la lucha contra el fraude y la predicción actuarial de las tendencias demográficas y laborales, con el fin de proyectar de manera más rigurosa la evolución futura de los ingresos y gastos.

5. Fomento del reciclaje profesional y del aprendizaje permanente.

Impulsar programas de reciclaje y reconversión profesional para los trabajadores afectados por la automatización, así como políticas de formación continua que permitan a la fuerza laboral adquirir competencias digitales y adaptarse más fácilmente a los cambios en la demanda de empleo.

6. Revisión de bonificaciones y reducciones en cuotas.

Evaluar la idoneidad y eficacia de las actuales bonificaciones y reducciones en cuotas de la Seguridad Social, especialmente aquellas destinadas a promover la contratación de colectivos vulnerables o a fomentar la estabilidad en el empleo, para ajustarlas a las necesidades del escenario digital.

7. Cotización de los “robottrabajadores” y posible impuesto sobre robots.

Algunos planteamientos más avanzados abogan por la creación de un impuesto específico para robots –o, alternativamente, la cotización a favor del sistema de Seguridad Social de los robots que sustituyan mano de obra humana–, con el propósito de compensar la pérdida de ingresos por cotizaciones sociales derivada de la automatización.⁹

9. Caballero Pérez, María José, Jabalera Rodríguez, Antonia, Rivas Vallejo, Pilar, Serrano Falcón, Carolina y Vida Fernández, Raquel: *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*, ob. cit., pp. 14 y ss.

Por otro lado, otros autores sostienen que se ha de caminar hacia una vertiente asistencial reforzada, defendiendo el fortalecimiento de la dimensión asistencial o universalista del sistema de Seguridad Social como vía adecuada para ampliar y consolidar la protección social de las nuevas formas de empleo. En esta línea, se han puesto en marcha iniciativas como el Ingreso Mínimo Vital y se discute la viabilidad de una renta básica universal como derecho subjetivo vinculado a la ciudadanía. Sus defensores argumentan que la renta básica permitiría mitigar los riesgos de precariedad, desigualdad y exclusión social derivados de la digitalización.¹⁰

Asimismo, se reivindica la ampliación de la cobertura protectora, especialmente para los trabajadores autónomos y los empleos atípicos. Esto podría concretarse mediante la adaptación del sistema de cotización de los trabajadores por cuenta propia, reforzando la protección por cese de actividad –como ya sucedió con el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio– e incluyendo dentro del sistema de Seguridad Social a quienes realizan trabajos esporádicos o microtarefas¹¹, tal como se ha contemplado en diversos ordenamientos comparados¹².

Hay propuestas que van mucho más allá y abogan por una reforma más profunda del modelo de reparto, y llegan, incluso, a inclinarse por la superación de rasgos esenciales del sistema, como el principio de solidaridad y la dimensión intergeneracional del mismo, y su sustitución, parcial o total, por un modelo más individualista, adaptado a las particularidades de las nuevas modalidades de empleo¹³.

10. Monereo Pérez, José Luis; Rodríguez Iniesta, Guillermo y Trillo García, Andrés Ramón: “El Ingreso Mínimo Vital: nuevo pilar del Pacto Social intergeneracional entre jóvenes y mayores”, Cuatro años de su implantación en España (2020-2024)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social/Revista Crítica de Derecho del Trabajo*, núm. 4 especial, 2024.

11. Pérez del Prado, Daniel: “La Seguridad Social ante los riesgos derivados de la digitalización”, en [VV.AA.](#): *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva*, Laborum, Murcia, 2023, p. 343.

12. Asociación Internacional de Seguridad Social: *Diez desafíos mundiales para la seguridad social-2019*, AISS, 2019, pp. 56-58: Los sistemas contributivos han flexibilizado los umbrales y plazos mínimos de cotización, introduciendo *deferrals* de aportes y bandas de renta amplias para mantener la cobertura de trabajadores de plataformas e informales. La portabilidad de las cotizaciones acumuladas se erige como pilar clave en mercados laborales fragmentados, reforzada por acuerdos bilaterales/multilaterales y soluciones de intercambio de datos (ej. registro obligatorio vía app para conductores de plataformas en Uruguay; OCDE estima 4-10 % de erosión fiscal por brechas informativas). Plataformas voluntariamente centralizan la recaudación (Singapur, Francia, Suiza), aliviando cargas administrativas y mejorando el cumplimiento por parte de trabajadores atípicos. Iniciativas privadas y cooperativas, como DocServizi en Italia o el convenio “Uniglobal” en Dinamarca, extienden prestaciones (maternidad, enfermedad, desempleo) a *freelancers*, demostrando modelos innovadores de cobertura. La formación continua y el reciclaje profesional son esenciales: China otorga subsidios por certificación, Gambia impulsa programas para jóvenes rurales, Singapur subvenciona hasta el 90 % de cursos de re-cualificación, y Turquía capacita refugiados con apoyo alemán, entre otros ejemplos.

13. López Cumbre, Lourdes: “El “derecho” a la pensión futura”, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021, pp. 85 y ss. El texto plantea sustituir el exclusivo sistema de reparto por un modelo híbrido que incorpore una cotización voluntaria individual capitalizada en la Seguridad Social, creando un “fondo” propio para cada afiliado y configurando un “derecho en curso de adquisición” similar al de los planes privados. Propone la creación de un Fondo de Pensiones Público de Empleo, de inscripción abierta y gestión pública competitiva, al que puedan adscribirse los planes de aportación definida de promoción pública y privado-asociados, dotando de mayor autonomía y flexibilidad al trabajador. Defiende la posibilidad de anticipar la disponibilidad de derechos consolidados de la pensión pública al estilo de los rescates privados, reforzando un enfoque individualista y mitigando la dependencia exclusiva del reparto. Advierte, no obstante, que esta evolución desplazaría parte de los riesgos financieros al cotizante y erosionaría la garantía estatal de la solidaridad intergeneracional, al primar la acumulación individual sobre el compromiso colectivo y concluye que, ante la multiplicidad de nuevas modalidades de empleo y la demanda

IV. LAS REFORMAS OPERADAS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO CAMINO A LA SOSTENIBILIDAD Y VIABILIDAD ECONOMICA DEL SISTEMA

Pese a la cantidad de propuestas, como se ha descrito anteriormente, relacionadas con la digitalización y el aumento de los ingresos del Sistema de Seguridad Social en nuestro país relacionados con los procesos de automatización de la producción, muy pocas han trascendido al ámbito legislativo.

En nuestro país, a lo largo de los años se han llevado a cabo reformas legislativas para procurar recursos económicos a nuestro sistema de seguridad social de diferente orientación dependiendo de las circunstancias económicas del momento.

Es menester recordar que la financiación engloba todas las aportaciones destinadas a sufragar las prestaciones previstas por el sistema de Seguridad Social. La sostenibilidad, por su parte, remite a la capacidad de mantener, en términos de suficiencia y adecuación, el modelo diseñado al amparo de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Española, que establece: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Así pues, la sostenibilidad trasciende el mero capítulo financiero y abarca el sustento jurídico-social del modelo.

Partiendo de esta premisa que casa los recursos financieros, tan absolutamente necesarios para el sostenimiento del sistema, con el principio de la suficiencia protectora consagrado en la Constitución, se observa que determinadas reformas operadas en nuestro ordenamiento jurídico no han sido lo suficientemente respetuosas. En este sentido, cabe recordar las reformas llevadas a cabo entre los años 2013 a 2018, para hacer frente a las secuelas de la crisis financiera de 2008, dirigidas fundamentalmente al recorte del gasto como medio para alcanzar la viabilidad económica de la Seguridad Social suponiendo, sin duda, un recorte de derechos y contribuyendo al escepticismo respecto a las expectativas de las generaciones activas laboralmente en relación a la sostenibilidad del sistema e incertidumbre respecto de las futuras pensiones.

A partir de 2021 se inicia una senda reformista tendente al aumento de los ingresos, si bien Ley 27/2011¹⁴ que amplió la edad legal de jubilación a 67 años (2027), elevó el periodo de carencia a 15 años y el de cálculo de la base reguladora a 25 años, con vocación de futuro, ante el notable aumento de la esperanza de vida y la baja natalidad. La ley busca un sistema de pensiones más justo (contributivo y solidario), financieramente sostenible y flexible para responder a los retos demográficos y laborales, manteniendo la máxima cobertura posible para las generaciones presentes y futuras, aunque, posteriormente, esta línea quedara interrumpida por los efectos de la crisis financiera.

de mayor control sobre la propia pensión, un sistema complementario capitalizado resulta más adaptable y atractivo, aunque a costa de sacrificar rasgos esenciales del modelo tradicional

14. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE núm. 184, de 2 de agosto).





La Revisión del Pacto de Toledo 2020¹⁵ mantiene esta línea, recomendó revalorizar con criterios de inflación real y mantener el diálogo social.

A. 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 pensiones¹⁶

Esta ley viene a actualizar las recomendaciones del Pacto de Toledo y adapta el sistema público de pensiones a los desafíos demográficos y económicos actuales. Garantiza el poder adquisitivo de las pensiones mediante un nuevo mecanismo de revalorización anual ligado a la inflación, con prohibición de recortes en caso de deflación y evaluaciones quinquenales; asegura la sostenibilidad financiera mediante la asunción por parte del Estado de los gastos no contributivos e introduce incentivos y desincentivos para fomentar la demora voluntaria de la jubilación y equilibrar el incremento de gasto derivado de las “olas” de *baby boomers*.

Igualmente se flexibiliza del acceso a la jubilación mediante la revisión gradual de coeficientes reductores para jubilación anticipada (voluntaria e involuntaria), acercando la edad real a la legal; nuevos procedimientos de reconocimiento de coeficientes en casos de trabajos penosos o discapacidad; mejora de incentivos para la jubilación demorada (optativa entre un 4 % adicional anual o un pago a tanto alzado, o combinación); exención de cotización por contingencias comunes tras la edad ordinaria de jubilación (salvo incapacidad temporal) y requisitos más flexibles para la jubilación activa y prohibición de cláusulas de jubilación forzosa antes de los 68 años.

Por otro lado, crea el mecanismo de equidad intergeneracional que suprime el factor de sostenibilidad de 2013 y se introduce un nuevo mecanismo que compense a las generaciones jóvenes del desajuste demográfico, junto con mejoras específicas para quienes acrediten carreras largas de cotización. Finalmente, crea la Agencia Estatal de la Seguridad Social (mandato al Gobierno para presentar, en seis meses, un proyecto de ley que dé cumplimiento a la disposición adicional de la Ley 27/2011 y modernice la gestión del sistema).

B. Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre¹⁷

Partiendo del artículo 41 CE, que garantiza un sistema público de pensiones y permite prestaciones complementarias, se reconoce el papel de los planes de pensiones

15. Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 187, de 27 de noviembre de 2020.

16. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

17. BOE núm. 157, de 1 de julio de 2022.



como complemento del pilar público, introducidos en 1987 con la Ley 8/1987. Más de treinta años de evolución han demostrado la resiliencia y transparencia de estos instrumentos, pero con un desarrollo desigual: los planes individuales han crecido más, mientras que los de empleo —anclados en la negociación colectiva— siguen escasos (menos del 1 % de la masa salarial y el 10 % de la población activa). Con esta Ley se trata de revertir la lenta expansión de los planes de pensiones de empleo y reforzar el segundo pilar, ampliando el acceso colectivo, mejorando su eficiencia y garantizando su sostenibilidad como complemento al sistema público. Así se recoge en la recomendación 16 (sistemas complementarios) del Pacto de Toledo 2020¹⁸.

C. Real Decreto-Ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad¹⁹

El sistema previo a esta ley permitía elegir libremente la base de cotización sin vincularla a los ingresos reales, lo que llevaba a que el 80 % de los autónomos cotizasen por la base mínima, generando un déficit y pensiones muy inferiores a las del Régimen General, contrarias a los principios de contributividad y solidaridad.

Teniendo en cuenta, nuevamente, las recomendaciones del Pacto de Toledo, que recomienda, valga la redundancia, fusionar “régimen general” y “autónomos” en un único encuadramiento para equiparar protección social y vincular progresivamente la cotización de los autónomos a sus ingresos reales y mejorar los instrumentos de verificación tributaria, tras constituir la Mesa de Diálogo Social, el Gobierno y agentes sociales acuerdan un nuevo sistema de cotización por ingresos reales, que debía

18. “Consciente del insuficiente e insatisfactorio recorrido que estas fórmulas han tenido hasta la fecha, la Comisión reafirma su apuesta por impulsar su implantación efectiva, atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva, para lo que mantiene la recomendación de dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria. En esta línea, la Comisión subraya la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta. En línea con lo planteado por la AIReF en su evaluación de los beneficios fiscales (julio de 2020) deberá dotarse a dichas entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros. Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre dos aspectos sustanciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: El establecimiento de un sistema de comunicación veraz y adecuado con los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica; y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos. El tercer pilar estará integrado por los mecanismos de ahorro individual. La gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores; de ello se desprende la necesidad de regular fórmulas más intensas de protección de los ahorros invertidos en este tipo de sistemas complementarios”.

19. BOE núm. 179, de 27 de julio de 2022.



aprobarse en 2022 y aplicarse gradualmente desde el 1 de enero 2023 hasta un máximo de nueve años, con revisiones cada tres años para acelerar el calendario si así lo pactan las partes. Igualmente, el Componente 30 (reforma 3) del Plan de Recuperación NextGenerationEU incluye la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones, considerándose imprescindible adaptar las bases de los autónomos a ingresos reales. Y así, se modifica del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

D. Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones²⁰

El Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) agrupa las reformas destinadas a garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, en un contexto de rápido envejecimiento y elevado coste presupuestario, con un carácter inédito en el ámbito comparado. Con esta ley, cuyos principios inspiradores tratan de reforzar la equidad, la suficiencia y la sostenibilidad, tras un amplio diálogo social y conforme a las recomendaciones del Pacto de Toledo, se culmina la última fase de las reformas comprendidas en el Componente 30.

La jubilación masiva de la generación del *baby boom* exige medidas estructurales para asegurar la viabilidad financiera del sistema al menos durante los próximos treinta años.

Tres son las grandes líneas de actuación:

1. Incremento gradual de la base máxima de cotización, acercándola a estándares europeos y elevando en paralelo la pensión máxima, con un desfase temporal que refuerza los ingresos cuando más tensión habrá.
Se incorpora al artículo 19 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) un nuevo apartado ²¹que establece que el tope máximo para las bases de cotización se incrementará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado hasta 2050, con un aumento fijo de 1'2 puntos porcentuales (disposición transitoria trigésima).
Esta medida tiene base en la recomendación 11 del Pacto de Toledo que reza "la Comisión constata la necesidad de preservar y reforzar el principio de contributividad, entendido como la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador" y continúa diciendo que "la consecución de

20. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023.

21. Artículo 19.3 TRLGSS: El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el artículo 58.2.

este objetivo debe, (...), combinarse con el principio de solidaridad en su triple dimensión generacional, sectorial y territorial, permitiendo una mejora de las pensiones más bajas que no desincentive el deber de cotizar...”.

De esta manera, la medida que se adopta ensancha la masa salarial que cotiza, y junto a ella, un sistema, como el nuestro, eminentemente, contributivo lleva aparejada la subida de la pensión máxima como mecanismo efectivo para allegar recursos al sistema ante situaciones que podrían tensarlo como la constante y paulatina jubilación de la generación *baby boom*, como se reconoce en la exposición de motivos de la norma de manera expresa.

El impacto que esta medida pueda tener, en lo que a sostenibilidad se refiere, solo el tiempo nos lo dirá, pero, qué duda cabe, que, en principio, parece que el aumento de la base máxima de cotización sobre los que cobran salarios más altos sin que esta se refleje al cien por cien en sus prestaciones futuras, nos harían pensar que solo tiene un efecto negativo en tanto que supondría mayores costes laborales. Sin embargo, el hecho de que se vea reflejado en la cuantía futura de sus pensiones cambia el paradigma, sin mencionar el impacto positivo sobre los ingresos del sistema.

2. Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): Introducido por la Ley 21/2021 y reforzado por el Real Decreto-ley 2/2023 que lo modifica. Regulado en el artículo 127 bis TRLGSS que amplía, respecto de la anterior regulación, su ámbito de aplicación a todos los regímenes y supuestos en que se cotice por jubilación e incrementándose al 1'2 % del que corresponde el 0'2 % al trabajador. El MEI tiene su origen en el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, mediante la sustitución del factor de sostenibilidad por un factor de equidad intergeneracional, mediante la creación de un instrumento de adaptación del sistema que libere a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la edad de jubilación de los *baby boomers*. Igualmente, la recomendación tercera del Pacto de Toledo considera que el Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social. El nuevo mecanismo se configura como una herramienta contingente y temporal –en función de las necesidades excepcionales y acotadas en el tiempo al cambio demográfico– que actuará sobre el conjunto de parámetros del sistema, preservando el equilibrio entre generaciones y fortaleciendo su sostenibilidad en el largo plazo”²². Sin embargo el MEI no respeta el principio de contributividad en tanto que “el abono de cotizaciones de “solidaridad” sin percibir un aumento de la protección”²³, no puede ser encuadrado dentro de

22. Tortuero Plaza, José Luis: “El mecanismo de equidad intergeneracional”, en *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, 2022, p. 21.

23. Blázquez Agudo, Eva María: “El MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones”, en *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, 2022, p. 19.

aquel principio. No obstante, el carácter finalista de este mecanismo, nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, lo dota de sentido en tanto que se configura como mecanismo para fortalecer la sostenibilidad del sistema de pensiones frente al reto demográfico venidero.

Se trata de una cotización especial de solidaridad que se aplica sobre la base de cotización por contingencias comunes en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por jubilación y, como hemos mencionado con anterioridad, no supone una mejoría en las prestaciones a que pudiera dar lugar ni tampoco tiene efectos sobre el aumento de la cuantía de la pensión de jubilación.

Esta forma de operar del MEI, en tanto que no parece encajar en el principio de contributividad ni parece, tampoco, encajar dentro del principio de proporcionalidad, nos lleva a pensar que tiene un carácter especial y que su materialización debe ser entendida no desde una perspectiva estricta del principio de proporcionalidad (equilibrio económico estricto entre lo cotizado y lo recibido) sino desde la consideración de otros elementos conectados con la “dimensión solidaria del sistema” como lo concibe el Pacto de Toledo.

3. Cotización de solidaridad: tipo progresivo sobre la parte de la nómina que exceda la base máxima, implantado de forma gradual y moderada.

El 1 de enero de 2025 ha entrado en vigor la cotización adicional de solidaridad recogida en el artículo 19 bis TRLGSS, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Esta medida “supone la introducción de una medida absolutamente innovadora en nuestro sistema, al constituir una cotización destopada de los salarios que excedan de la base de cotización máxima, límite infranqueable hasta ahora”.²⁴ El germen de esta medida lo encontramos en el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: *Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo*, cuyo objetivo es garantizar el poder adquisitivo de las pensiones asegurando su sostenibilidad financiera a corto, medio y largo plazo, dotando al sistema de las herramientas necesarias para absorber la llegada de la generación del *baby boom*.

Con carácter previo, hemos de tener en cuenta que el artículo 147.1 TRLGSS prevé que “la base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional, estará constituida por la remuneración total...” y que sobre esta base el artículo 19 bis²⁵ establece la cuota

24. Moreno Romero, Francisca: “Los ingresos del sistema de Seguridad Social en el espacio de una reforma global y su concreción en el RD-Ley 2/2023”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 7. 2024, p. 19

25. Artículo 19 bis TRLGSS: “El importe de las retribuciones a las que se refiere el artículo 147, que supere el importe de la base máxima de cotización establecida para las personas trabajadoras por cuenta ajena del sistema de la Seguridad Social a los que resulte de aplicación dicho artículo, quedará sujeto, en toda liquidación de cuotas, a una cotización adicional de solidaridad de acuerdo con los siguientes tramos. La cuota de solidaridad será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 por ciento a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento; el tipo del 6 por ciento a la parte de retribución



adicional de solidaridad. Por lo tanto, el ámbito subjetivo de aplicación de la cotización adicional de solidaridad alcanza a todas “las personas trabajadoras por cuenta ajena del sistema de la Seguridad Social a los que resulte de aplicación el artículo 147 TRLGSS. En este artículo se determina la base de cotización para todas las contingencias y, por tanto, han de quedar sujetos a la cotización adicional de solidaridad también los sujetos excluidos de cotizar por contingencias comunes, incluidos los trabajadores a que se refiere el artículo 152 del TRLGSS, cuando sus retribuciones superen la base máxima de cotización, conforme lo previsto legalmente”²⁶.

La aplicación de los porcentajes establecidos en el artículo 19 bis se harán de manera progresiva desde el 0'92, 1 y 1'17 para retribuciones desde la base máxima hasta el 10 % adicional sobre aquella, desde el 10 % hasta el 50% y superiores al 50 %, en 2025 hasta el 2045 que llegará al 5'5, el 6 y el 7, respectivamente, según la Disposición transitoria cuadragésima segunda del TRLGSS. Siguiendo el Criterio Interpretativo 21/2024 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre la cotización adicional de solidaridad establecida en el artículo 19 bis de la Ley General de la Seguridad Social, también detalla la forma en que debe de calcularse la cotización para trabajadores de los grupos de cotización diario y mensual; trabajadores con bases y cuotas fijas; trabajadores en situación de pluriempleo; base máxima del colectivo de artistas y colectivo de profesionales taurinos²⁷. Determina de manera inequí-

comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el tipo del 7 por ciento a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes”.

26. Criterio Interpretativo 21/2024 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre la cotización adicional de solidaridad establecida en el artículo 19 bis de la Ley General de la Seguridad Social.

27. Criterio Interpretativo 21/2024 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social:

- a) Base máxima de los trabajadores de los grupos de cotización diario y mensual. Base máxima de los trabajadores que no figuran en alta con obligación de cotizar durante todo el periodo de liquidación.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, coincidiendo con el criterio expuesto por la Tesorería General de la Seguridad Social, considera que, para trabajadores con grupo de cotización diario, procede cotización adicional de solidaridad cuando las retribuciones excedan del importe de la base máxima diaria multiplicada por el número de días en alta con obligación de cotizar. Para trabajadores con grupo de cotización mensual, procede cotización adicional cuando el importe de las retribuciones percibidas supere el importe de la base máxima mensual, en proporción al número de días en alta con obligación de cotizar.

- b) Base máxima para trabajadores con bases y cuotas fijas.

Esta Dirección General considera que, para los trabajadores por cuenta ajena con bases y cuotas fijas, la base máxima de cotización que debe tenerse en cuenta para aplicar la cotización adicional de solidaridad es, siempre, el tope máximo de cotización establecido con carácter general, y no el importe de la base fija de cotización establecido para cada colectivo.

Sin embargo, respecto de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Minería del Carbón, teniendo en cuenta las peculiaridades en la determinación de las bases de cotización para contingencias comunes, no cabe la posibilidad de que el procedimiento establecido en este artículo 72 bis del Real Decreto 2064/1995 se les pueda aplicar en sus mismos términos, sino que sería preciso un procedimiento específico que tome en consideración las especificidades en su cotización.

Por lo tanto, para poder aplicar a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón la cotización adicional de solidaridad prevista en el artículo 19 bis TRLGSS sería preciso una previsión con rango de ley que así lo establezca expresamente, al igual que se ha hecho con los trabajadores inclui-



voca que, dado que el objetivo fundamental del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, era el refuerzo de la capacidad financiera del sistema, estableciendo como medidas para ello tanto la cotización adicional de solidaridad como el MEI, así como el incremento gradual de la base máxima y, todos ellos dirigidos a esa finalidad de refuerzo de la capacidad financiera, por analogía con el MEI la cotización adicional de solidaridad no podrá beneficiarse de bonificaciones, reducciones ni exenciones.

Y, finalmente, respecto de la cotización de solidaridad sobre las mejoras de las prestaciones concedidas por las empresas “este Centro Directivo entiende que, ha de aplicarse la cotización adicional por solidaridad por el importe de las retribuciones que las empresas abonan a sus trabajadores como mejoras de prestaciones, excluida la incapacidad temporal, cuando dichas mejoras hubieran implicado una base superior a la máxima, pero que no debería computarse para el cálculo de la cotización por solidaridad el importe de aquellas retribuciones que el trabajador perciba como mejoras durante la situación especial y que han conformado la base de cotización de los meses que sirven como referencia para el cálculo de la base de cotización durante dicha situación especial, ya que implicaría una duplicidad en la base de cotización”.

El Real Decreto-ley 2/2023 también, incluye uno de los elementos regulatorios más relevantes introducidos en los últimos tiempos, la disposición adicional 2^a²⁸. Este

dos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar por medio del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, sin que su aplicación pueda determinarse por vía interpretativa. Esta cuestión ya ha sido resuelta por esta Dirección General en su informe de 7 de junio de 2024, publicado mediante el criterio 20/2024.

c) Base máxima de trabajadores en situación de pluriempleo.

Esta Dirección General considera que, durante la situación de pluriempleo o pluriactividad, la aplicación de la cotización adicional de solidaridad viene determinada por las retribuciones que excedan del tope máximo de cotización establecido en cada momento en cada uno de los trabajos que realice por cuenta ajena y no por el importe de la base máxima aplicable a cada empresa en cada momento por la distribución de dicho tope.

Por lo tanto, únicamente a efectos de la cotización adicional de solidaridad, en lo supuestos de pluriempleo o pluriactividad no se aplicarían las reglas establecidas para el cálculo de la distribución del tope máximo de cotización previstas en el artículo 9 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, sino que cada empresa será considerada individualmente y será aplicable la cotización adicional de solidaridad cuando la retribución percibida por cada una de las empresas supere el tope máximo de cotización.

d) Base máxima del colectivo de artistas.

De acuerdo con lo expuesto por la TGSS, este Centro Directivo considera que la cotización adicional de solidaridad ha de calcularse por las retribuciones que excedan del tope máximo de cotización establecido en cada momento, salvo que el importe de la base a cuenta sea superior a aquél, en cuyo caso se calcularía sobre las retribuciones que excedan de la base a cuenta. Esta cotización adicional de solidaridad será definitiva para las empresas y provisional para el trabajador, regularizándose al finalizar el ejercicio económico, junto con las contingencias comunes y desempleo.

e) Base máxima del colectivo de profesionales taurinos.

La cotización adicional de solidaridad ha de calcularse del mismo que el previsto anteriormente para el colectivo de artistas, sin perjuicio de su regularización posterior al finalizar el ejercicio económico tanto para la empresa como para el trabajador”

28. Real Decreto-ley 2/2023. Disposición adicional segunda:

- 1) A partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema



dispositivo legal tiene el objetivo primordial de establecer un mecanismo de evaluación trianual del equilibrio financiero del sistema de pensiones. La norma contempla tres posibles escenarios de evolución, determinados en función del porcentaje que representan los ingresos de cotización sobre el Producto Interior Bruto (PIB), e incluye un abanico de medidas dirigidas a corregir posibles desequilibrios.

El análisis de esta disposición permite extraer varios puntos clave:

- Evaluación periódica y prospectiva: La norma impone una revisión sistemática de la situación financiera del sistema, lo que implica no solo un diagnóstico del estado actual, sino también la proyección hacia el futuro. Esta evaluación se fundamenta en las previsiones de gasto en pensiones y en la eficacia de las medidas de recaudación implementadas en el periodo 2022-2050. La intención es anticipar posibles desequilibrios y aplicar, de manera oportuna, medidas correctivas que eviten un deterioro sistemático.
- Medidas de ajuste en dos frentes: El Real Decreto-ley contempla la posibilidad de actuar tanto a nivel de reducción de los gastos (por ejemplo, mediante la ra-

público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea.

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

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

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

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

A partir del Informe de Impacto de las Medidas de la AIReF, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir, de forma equilibrada, el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de las cotizaciones u otra fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB o una combinación de ambas medidas.

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

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

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

cionalización de prestaciones o ajustes en la cuantía de las mismas) como de incremento de los ingresos (mediante medidas que potencien la recaudación de cotizaciones o incluso la implantación de nuevos mecanismos impositivos). La combinación de ambas estrategias pretende asegurar un equilibrio que pueda responder a las presiones demográficas y económicas que afectan al sistema.

- Integración de criterios de eficiencia y equidad: La disposición también hace hincapié en la necesidad de que las medidas adoptadas respeten los principios fundamentales de la Seguridad Social. Esto implica que, a la hora de revisar el sistema, se deben considerar aspectos de justicia distributiva y de solidaridad intergeneracional, garantizando que las reformas no solo respondan a imperativos económicos, sino que también aseguren un trato equitativo para todos los colectivos, en particular para aquellos en situación de vulnerabilidad.

El análisis doctrinal²⁹ y empírico de las reformas implementadas desde 2011 ha demostrado que, aunque se han conseguido avances en términos de eficiencia macroeconómica, persisten déficits importantes en la dimensión redistributiva y en la calidad de vida de algunos pensionistas. La sostenibilidad de las pensiones en España requiere un equilibrio dinámico entre criterios económicos (gasto/PIB, dependencia), jurídicos (garantía de indemnidad, no discriminación) y sociales (equidad intergeneracional). En este escenario, la disposición adicional 2ª adquiere un carácter central, ya que se concibe como un instrumento de control y ajuste dinámico del sistema. Sin embargo, su eficacia dependerá en gran medida de la capacidad del legislador y de los órganos de supervisión para adaptar las medidas en función de la evolución de la economía y del mercado laboral, en un entorno marcado por la incertidumbre y la rápida transformación digital.

132

E. Real Decreto-ley 11/2024, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo

El Real Decreto-ley 11/2024 se enmarca en la continuidad de las reformas impulsadas dentro del Pacto de Toledo y el diálogo social para garantizar la sostenibilidad

29. Tortuero Plaza, José Luis: "Las reformas de los Sistemas de pensiones: Crisis económica y factor demográfico", *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 2011, p. 65: "Aunque parezca obvio, las generaciones que accedan a la jubilación no llegan y se van, sino que se instalan con carácter definitivo, lo que implica que las pensiones deben ser revalorizadas –cualquiera que sea la fórmula–, con la finalidad de mantener su poder adquisitivo, de tal forma que provoca un efecto multiplicador sobre el gasto en pensiones lo que es de vital importancia. Posiblemente, la reordenación del sistema de revalorización de las pensiones está siendo el principal reto en la búsqueda de una mayor conexión con los parámetros de referencia que afectan la situación económica del sistema y que impactan sobre su viabilidad futura". Tortuero Plaza, José Luis: "Retos y reformas en materia de pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, 2022, pp. 189-223: "(...) índice de revalorización escasamente aplicado y al factor de sostenibilidad que nunca entró en vigor". Monereo Pérez, José Luis: "La garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la Carta Social Europea" en VV.AA.: *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Laborum, Murcia, 2024. pp. 59-77, aboga por un sistema más redistributivo, reforzando las mínimas y fortaleciendo la cotización sobre las rentas más altas, al tiempo que impulsa pensiones de empleo y planes de empresa como complemento voluntario.



financiera y social del sistema público de pensiones. Tras la aprobación del Real Decreto-ley 2/2023, la Ley 21/2021, la Ley 12/2022 y el Real Decreto-ley 13/2022, se identificó la necesidad de profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, sin depender de la insuficiencia de la pensión.

En particular, la recomendación 12 del Pacto de Toledo aboga por fomentar la permanencia en el activo mediante incentivos sociales, fiscales y laborales, así como por reforzar la coordinación entre legislación laboral y de Seguridad Social para favorecer la ocupación de las personas de más edad.

El Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, suscrito el 31 de julio y ratificado el 18 de septiembre de 2024, estableció el compromiso de reformar de modo urgente la jubilación parcial y la jubilación activa para eliminar la dicotomía entre trabajador y pensionista, garantizando transiciones más graduales y adaptadas a las necesidades individuales.

Las principales medidas que se adoptan son:

- a) Complemento por demora (arts. 210.2 y 210.3 TRLGSS). Se consolida la compatibilidad del complemento económico por demorar la jubilación con la modalidad de jubilación activa, estableciendo un incremento del 4 % por cada año completo de demora y un 2 % adicional por semestres completos a partir del segundo año. Además, se corrige el error de cálculo que aplicaba los coeficientes reductores sobre la base reguladora en lugar de la pensión.³⁰
- b) Flexibilización de la compatibilidad parcial (art. 213.1 TRLGSS). Se abre la posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación con un trabajo a tiempo parcial, estableciendo que dicho disfrute será “incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen”, pero permitiendo expresamente el trabajo parcial.
- c) Nueva regulación de la jubilación activa (art. 214 TRLGSS):
 - Se elimina la exigencia de haber alcanzado el 100 % de la base reguladora para acceder a la jubilación activa; basta con los años mínimos de cotización para causar derecho.
 - La pensión compatible será un porcentaje de la inicialmente reconocida, partiendo del 45 % tras un año de demora y llegando al 100 % tras cinco o más años, con un incremento adicional de 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos en situación de “jubilación activa”.

30. El Criterio de Gestión 5/2025, 12 marzo 2025 de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica establece que hasta la adaptación reglamentaria del Real Decreto 371/2023 (plazo de seis meses), se mantendrá la opción mixta conforme a sus previsiones originales siempre que se haya demorado al menos dos años completos y, en su caso, fracciones de años de hasta seis meses y que el complemento adicional del 2 % por periodos entre seis meses y un año se reconoce solo a partir del segundo año completo de demora, siendo requisito que dichos periodos se integren como seis meses completos de cotización, sucesivos o discontinuos.

- Excepción para trabajadores por cuenta propia que contraten indefinidamente a un empleado: la pensión compatible podrá alcanzar el 75 % en demoras entre uno y tres años³¹.

d) Ampliación de la jubilación parcial (art. 215 TRLGSS):

- Para los que acceden tras cumplir la edad ordinaria, se amplía la reducción de jornada hasta el 75 % (antes 50 %).
- Para jubilaciones anticipadas, se permite adelantar hasta tres años la edad de retiro (antes dos), con reducciones de jornada entre el 25 % y el 75 % (frente al 50 % anterior), matizando la reducción del primer año en anticipaciones superiores a dos años.
- Todos los contratos de relevo serán indefinidos y a tiempo completo, con duración mínima de dos años tras la extinción de la jubilación parcial.
- Se extiende esta modalidad a socios-trabajadores de cooperativas y se prorroga el régimen transitorio para la industria manufacturera hasta el 31 de diciembre de 2029, con cotización conjunta al 80 % de la base de un trabajador a jornada completa³².

Todas estas medidas vienen a reforzar la sostenibilidad del sistema, ya que suponen más ingresos y menos gasto neto permitiendo que se combine trabajo y pensión así se mantienen cotizantes experimentados y retrasa la percepción íntegra, reduciendo el coste medio por beneficiario y engrosando la recaudación. AIReF calcula que las medidas de refuerzo de ingresos, incluida la compatibilidad trabajopensión, aportarán 1'4 puntos del PIB de aquí a 2050, situando el gasto neto medio en pensiones en el 13'2 % del PIB, por debajo del límite de sostenibilidad de la ley³³.

31. El Criterio de Gestión 5/2025, 12 marzo 2025 de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica establece que la jubilación activa se considera un régimen de compatibilidad entre trabajo y pensión, no una modalidad de pensión en sí misma, por lo que debe aplicarse la normativa vigente en el momento de inicio de la actividad compatible y no la vigente al producirse el hecho causante de la pensión. Las pensiones causadas antes del 1 de enero de 2022 quedan exentas de la demora mínima de un año para acceder a la jubilación activa, manteniéndose el resto de requisitos y condiciones vigentes al iniciarse la actividad compatible y que los que ya estuvieran compatibilizando pensión y trabajo al entrar en vigor el Real Decreto-ley 11/2024 seguirán rigiéndose por los requisitos establecidos en el momento en que iniciaron esa compatibilidad, salvo el requisito de demora de un año para pensiones anteriores a 2022, que permanece inoperante mientras dure la actividad compatible. Igualmente, para pensiones causadas antes de 1 de enero de 2022 y compatibilizadas desde el 1 de abril de 2025: porcentaje mínimo inicial del 45 %, incrementable en 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos de actividad, hasta un máximo del 100 % y en supuestos de trabajadores autónomos que contraten indefinidamente al menos a un trabajador con 18 meses de antigüedad o contraten a un nuevo empleado sin vínculo previo: porcentaje mínimo inicial del 75 %, siendo necesario haber reunido el período mínimo de cotización (15 años) al cumplimiento de la edad ordinaria y, además, haber demorado al menos un año el hecho causante de la pensión, aunque en ese año no se cotice o se cotice parcialmente.

32. El Criterio de Gestión 5/2025, de 12 de marzo de 2025, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica establece que en anticipaciones de más de dos años respecto de la edad ordinaria, la reducción de jornada en el primer año podrá pactarse entre el 20 % y el 33 % (antes mínimo 25 % y máximo 75 %) y, a partir del segundo año, libre dentro de esos márgenes y los contratos de relevo suscritos antes del 1 de abril de 2025 seguirán rigiéndose por la normativa vigente al concertarse; si se extingue el relevista antes de que el sustituido acceda a la pensión, el nuevo contrato de relevo ha de ajustarse también a esa normativa histórica.

33. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF): "Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones" (Informe 2/25, de 31 de marzo de 2025).



Por otro lado, la escala del 45-100 % y el plus por permanencia transfieren la decisión de retirada al trabajador, pero solo se alcanza el 100 % tras cinco años de demora, ajustando así la duración esperada de la prestación al aumento de longevidad.

Facilitar el acceso a la jubilación activa con 15 años de cotización abre la puerta a carreras intermitentes y femeninas, reduciendo dependencia de mínimos y el coeficiente 1'5 para fijosdiscontinuos compensa periodos de inactividad sin inflar gasto estructural, pues se aplica solo a la base de cálculo, lo que contribuye a una mejora de la equidad y suficiencia de las pensiones.

Y, finalmente, la jubilación parcial obliga a relevo indefinido y a jornada completa, mejorando empleo juvenil y estabilidad del relevista, mientras se retiene conocimiento senior.

F. Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias

No es una mera norma tributaria; es la pata fiscal de la estrategia española para blindar las pensiones: estrecha el cerco a la elusión, capta recursos donde antes se perdían, asigna parte relevante de esa recaudación al mosaico de prestaciones y, simultáneamente, corrige lagunas de protección en la Ley General de la Seguridad Social. Con ello, complementa las reformas sustantivas de 20212024 y refuerza la sostenibilidad financiera, política y social del sistema de pensiones.

En este sentido, se establecen tres nuevos tributos con vocación de justicia fiscal: un impuesto complementario (mínimo global 15 %) que transpone la Directiva (UE) 2022/2523 y las “Normas Modelo” de la OCDE-BEPS Pilar 2, de modo que los grupos multinacionales y los grupos puramente nacionales de gran magnitud no puedan beneficiarse de jurisdicciones de baja tributación; si el tipo efectivo en cualquier país baja del 15 %, España recauda la diferencia; un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras que convierte el antiguo gravamen temporal bancario en figura permanente, reconociendo la capacidad contributiva extraordinaria del sector e introduciendo estabilidad recaudatoria y un impuesto especial sobre líquidos para cigarrillos electrónicos y productos de nicotina que alinea la fiscalidad de nuevos productos del tabaco con su impacto sanitario y con la práctica de la mayoría de países europeos, completando el cuadro de imposición indirecta. Todos ellos descansan en el principio de “capturar renta donde se genera” y en que los contribuyentes de mayor capacidad ayuden a sostener los grandes pilares del Estado del bienestar.

La ley replica casi literalmente la arquitectura técnica OCDE/UE para evitar distorsiones de la libertad de establecimiento, introduce reglas nacionales admisibles para



que la recaudación se quede en España y prevé “puertos seguros” y límites “*demimis*”³⁴ para reducir carga administrativa.

Todas estas medidas conectan con la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante el Refuerzo de la capacidad financiera del Estado y de la Seguridad Social. Los tres impuestos aportan una bolsa de ingresos estructurales que el Gobierno ha explicitado en la Memoria económica como financiación adicional de las políticas de gasto social, entre ellas la transferencia anual al sistema de pensiones que cubre prestaciones no contributivas y complementa las contributivas y, con ello se diversifica la fuente de recursos y se reduce la presión sobre cotizaciones empresariales, línea coherente con el Componente 30 del Plan de Recuperación y las últimas reformas del Pacto de Toledo.

Implica, también, un ajuste normativo de pensiones de incapacidad. La disposición final 13.^a modifica el artículo 198.2 LGSS: si un pensionista de gran invalidez realiza un trabajo incompatible y se suspende la pensión, el complemento para pagar al cuidador no se suspende. Se evita que la búsqueda de ingresos laborales agrave su situación de dependencia y se preserva la función social de la prestación. Se gana en equidad (protege al colectivo más frágil), en incentivos laborales (no penaliza totalmente la actividad) y en eficiencia presupuestaria, pues se limita la compensación al tramo estrictamente asistencial.

Supone un avance en la equidad inter e intrageneracional. Al gravar a grandes grupos y sectores con rentas extraordinarias, la ley corrige la regresividad implícita de financiar pensiones solo con cotizaciones de trabajo y propicia un reparto más equilibrado del coste demográfico entre capital y trabajo, generaciones presentes y futuras.

El Real Decreto-ley 11/2024 es “una Ley importante para la prosecución del desarrollo y efectividad del Pacto de Toledo de 2020 (asumido como declaración parlamentaria de política del Derecho) y de los sucesivos acuerdos encadenados de concertación social, los cuales, interesa realzarlo, refuerzan adicionalmente su legitimidad política y social a través de un intercambio político de consenso explícitamente preordenado a la consecución de los fines previstos en el referido Pacto de Toledo” y respecto a la Ley 7/2024 cuya rúbrica nada tiene que ver con la Seguridad Social (por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias), “No es ésta una técnica correcta de legislar, porque incide negativamente en el principio de

34. Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias (BOE núm. 307, de 21 de diciembre).



seguridad jurídica ex artículo 9.3 CE, y, en relación con éste, afecta –también negativamente– al conocimiento obligado de todos los sujetos destinatarios”³⁵.

V. CONCLUSIONES

1. El sistema español mantiene su núcleo solidario: las pensiones contributivas se financian básicamente con las cotizaciones de trabajadores y empresarios. Sin embargo, el notable envejecimiento poblacional –con un descenso de cotizantes y un crecimiento de pensionistas– tensiona la sostenibilidad financiera y exige adaptaciones estructurales.
2. Aunque expertos y organismos (INE, UE, AIReF) han alertado sobre los riesgos demográficos y laborales, muchas de las propuestas de diversificación de ingresos (cuota por robotización, convenios especiales, “impuesto a los robots”, gravámenes digitales) apenas han cristalizado en normas. La práctica legislativa ha optado por reforzar las cotizaciones tradicionales (MEI, solidaridad sobre bases máximas, incremento de la base máxima) y por ajustes fiscales indirectos, pero sin incorporar un verdadero “impuesto tecnológico” ni mecanismos de financiación innovadores.
3. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad gravan rentas salariales elevadas para nutrir el Fondo de Reserva, pero siguen siendo aportaciones vinculadas al trabajo. La legislación post-2021 (Ley 21/2021, Real Decreto-ley 2/2023 y Real Decreto-ley 11/2024) ha flexibilizado jubilaciones activa y parcial y promovido incentivos a la demora, con el doble propósito de retardar el disfrute íntegro de la pensión y aumentar la recaudación contributiva.
4. Aunque se plantearon incentivos y tributos específicos (sobre márgenes financieros, multinacionales, “robottrabajadores” o renta digital), la única gran pata fiscal incorporada al corpus normativo ha sido la Ley 7/2024, cuyo objetivo último es reforzar los ingresos del Estado para transferirlos a pensiones no contributivas, más que cambiar el modelo de financiación de las contributivas.
5. La disposición adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023 introduce un mecanismo trianual de evaluación y ajuste, lo que apunta a una gobernanza prospectiva; empero, su eficacia dependerá de la voluntad política para aplicar correctivos y de la capacidad de los órganos supervisores para anticipar impactos de la digitalización y la evolución del mercado laboral.
6. Aunque el diagnóstico era claro y abundan las propuestas innovadoras para diversificar las fuentes de financiación –incluyendo cuotas por robotización, convenios especiales por despidos tecnológicos o impuestos sobre la riqueza digital–, la respuesta normativa ha pivotado casi exclusivamente sobre el re-

35. Monereo Pérez, José Luís y Rodríguez Iniesta, Guillermo: “Los nuevos escenarios de la compatibilidad en las pensiones para 2025”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 42, 2025, pp. 9-25.

fuerzo de las cotizaciones tradicionales. En la práctica, se ha preferido expresar más el sistema de reparto antes que abrir vías de financiación alternativas, de modo que el principal sostén del sistema de pensiones en España sigue siendo, de forma inalterada, la aportación vía cotizaciones.

Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF): "Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones" (Informe 2/25, de 31 de marzo de 2025).
- Asociación Internacional de Seguridad Social, Diez desafíos mundiales para la seguridad social-2019, AISS, 2019.
- Caballero Pérez, María José, Jabalera Rodríguez, Antonia, Rivas Vallejo, Pilar, Serrano Falcón, Carolina y Vida Fernández, Raquel: *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*, Universidad de Granada, Granada. 2019.
- European Commission, "The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", *Institutional Paper* 148, 2021.
- Fuente Lavín, Mikel de la y Pérez Dávila, Xavier: "Sostenibilidad y mejora de las pensiones: una evaluación crítica de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 41, 2024.
- Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.
- López Cumbre, Lourdes: "El "derecho" a la pensión futura", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021. <https://doi.org/10.24310/rejlss.vi3.13534>
- Monereo Pérez, José Luis: "La garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la Carta Social Europea" en [VV.AA.](#): *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Laborum, Murcia, 2024.
- Monereo Pérez, José Luís y Rodríguez Iniesta, Guillermo: "Los nuevos escenarios de la compatibilidad en las pensiones para 2025", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 42, 2025.
- Monereo Pérez, José Luis, Rodríguez Iniesta, Guillermo y Trillo García, Andrés Ramón: "El Ingreso Mínimo Vital: nuevo pilar del Pacto Social intergeneracional entre jóvenes y mayores, Cuatro años de su implantación en España (2020-2024)". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 4 especial, 2024.
- Moreno Romero, Francisca: "Los ingresos del sistema de Seguridad Social en el espacio de una reforma global y su concreción en el RD-Ley 2/2023". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 7, 2024.
- Pérez del Prado, Daniel: "La Seguridad Social ante los riesgos derivados de la digitalización" en [VV.AA.](#): *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva*, Laborum, Murcia, 2023.
- Sánchez del Cubo, Francisco y Sánchez-Ollero, José Luís: "Apuntes sobre la sostenibilidad económica del sistema de pensiones en España", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. extraordinario 7, 2024.
- Tortuero Plaza, José Luís: "Retos y reformas en materia de pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, 2022. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4055>
- Tortuero Plaza, José Luís: "Las reformas de los Sistemas de pensiones: Crisis económica y factor demográfico", *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 2011.
- VV.AA.: *Sostenibilidad de la seguridad social (pensiones): consideraciones sobre determinadas dificultades y vertientes. La economía de la Seguridad Social: sostenibilidad y viabilidad del sistema*, Laborum, Murcia, 2006.