Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Los ingresos del sistema de Seguridad Social en el espacio de una reforma global y su concreción en el RD-Ley 2/2023

The income of the Social Security system in the space of a global reform and its implementation in the RD-Law 2/2023

Francisca Moreno Romero *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0000-0002-3651-2150

Cita Sugerida: MORENO ROMERO, F.: «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, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 217-239.

Resumen

El presente estudio se centra fundamentalmente en el análisis de las medidas introducidas por el Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, operadas para garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, tanto económica y financiera como social, pero no únicamente desde la visión normativa y sus posibles resultados que, en buena medida, solo el transcurso del tiempo podrá responder, sino sobre la oportunidad y la conveniencia de adoptar medidas que aumenten los ingresos del sistema, en contraposición con el período anterior al año 2019 que había apostado exclusivamente, y debilitado con ello la fortaleza del sistema, por la disminución de los gastos. Además, se analiza la importante tarea que se ha propuesto la normativa, de preservar el pacto intergeneracional tan necesario en nuestro Sistema de Seguridad Social.

Palabras clave

sostenibilidad económica y social, pacto intergeneracional, medidas de incremento de ingresos

Abstract

The present study focuses fundamentally on the analysis of the measures introduced by Royal Decree-Law 2/2023, of March 16, operated to guarantee the sustainability of the public pension system, both economic, financial and social, but not only from the regulatory vision and its possible results that, to a large extent, only the passage of time will be able to respond, but about the opportunity and convenience of adopting measures that increase the income of the system, in contrast to the period prior to 2019 that had been exclusively, and thereby weakened the strength of the system, due to the decrease in expenses. In addition, the important task that the regulations have proposed is analyzed, of preserving the intergenerational pact so necessary in our Social Security System.

Keywords

economic and social sustainability, intergenerational pact, measures to increase income

1. INTRODUCCIÓN

La financiación del sistema de Seguridad Social es la principal preocupación tanto a nivel interno, del propio sistema, como a nivel externo, esto es, la percepción de los ciudadanos, personas trabajadoras y no trabajadoras, en relación con el conjunto del sistema. En esta expresión se contiene buena parte de las cuestiones que justifican la superación del sistema profesional hacia otro, universal que, desde su creación, ha caracterizado el sistema español -también los europeos- de Seguridad Social.

Como decimos, se trata de "preocupación", que no problema, puesto que no es el régimen jurídico de la cotización tal y como está establecido lo que se cuestiona[1], sino el impacto del cambio

[1] Ya lo ha apuntado la doctrina, así Desdentado Daroca, D. "Las reformas en materia de cotización en el marco de los problemas actuales de financiación de la Seguridad Social", en AA.VV. (Directores: De La Puebla Pinilla, A.

demográfico, cuestión de primer orden, así como las nuevas formas de trabajo y la ampliación del ámbito subjetivo de cobertura del sistema, fundamentalmente, sobre las fuentes de financiación de la Seguridad Social y su capacidad financiera para responder a ellos. Por ello, conviene situar el problema de la infrafinanciación del sistema, por cuanto este no proviene de la normativa de cotizaciones sino de circunstancias sociales que, por supuesto, tienen su impacto en el Sistema pero que le son ajenas -en relación con la influencia que se puede ejercer sobre ellas desde dicho Sistema-.

Parece obvio que el análisis de la situación debe partir de la "adecuación" del sistema a la "renovada función" del Sistema, esto es, no debe centrarse en si nuestro sistema de financiación, con escasas modificaciones hasta los últimos años, se adaptaba al cuasi sistema profesional que nos caracterizaba como país en cuanto a su protección en materia de Seguridad Social hasta hace pocos años. Lo que se debe analizar, rediseñar -y a ello se han dedicado buena parte de las reformas que se han llevado a cabo en el último período 2019-2023- es el régimen de cotización y el sistema de fuentes, conjuntamente, que debe darse a un mecanismo protector actualizado[2] que se enfrenta a elementos que le son ajenos en su devenir.

Así es, nuestro Sistema ha ido avanzando desde la protección de los trabajadores a la protección de los ciudadanos, por cuanto ha demostrado ser la herramienta social con mayor capacidad para redistribuir rentas en base a principios básicos como la contributividad, la solidaridad, la caja única, la igualdad inter e intra generacional e inter e intra territorial. La sociedad ha encontrado en el régimen de Seguridad Social una política efectiva en la lucha contra las necesidades clásicas y las necesidades propias de una sociedad contemporánea, puesto que, como ha mantenido la doctrina, la desigualdad de las situaciones individuales es el origen del problema social, por lo que la redistribución de los ingresos a través de la Seguridad Social constituye una de las soluciones necesarias para resolver la cuestión social[3]. Cuando una estructura política sólida funciona y aporta ventajas sobremanera respecto de sus dificultades, tiende a ser ampliada en su ámbito subjetivo con la esperanza de que funcione a mayores. Por ello, como ha recogido la doctrina, la combinación de los factores coyunturales y estructurales (vectores sociales en transformación, demográficos, tecnológicos y económicos, supuesto del envejecimiento de la población, los costes derivados de las nuevas tecnologías sanitarias, etc.), "ha traído consigo un reforzamiento del interés político, social y doctrinal por la materia de los modelos

y Mercader Uguina, J.R.) Tiempo de reformas. En busca de la competitividad empresarial y de la cohesión social, Edit. Tirant Lo Blanch, 2019. Págs. 635 a 675.

2 Las necesidades de las personas están jerarquizadas según su importancia; según avanza una sociedad desarrollada, estas necesidades se han visto ampliadas y, en tanto el propósito de los sistemas de Seguridad Social es la cobertura de las necesidades establecidas normativamente, consecuentemente el ámbito subjetivo del mismo también se ha visto ampliado. El debate sobre esa ampliación, entre otros y en uno y otro sentido, Rodríguez Cardo, I. A. Ámbito subjetivo del sistema español de Seguridad Social, Tesis publicada en Repositorio Institucional de la Universidad de Oviedo, 2006; Tortuero Plaza, J. L. "La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 44, 2003. Vicente Palacio, A. "El Sistema de Seguridad Social en el contexto de la nueva sociedad del riesgo", Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social CEF, núm. 363, 2013, págs. 5-58; Moreno Gené, J. "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 35, 2023. Págs. 13 y ss. Al respecto, es interesante establecer una relación entre el poder de la Seguridad Social para cubrir necesidades de los individuos/as y la Pirámide de necesidades de Abraham Maslow, que identifica desde el tramo inferior al superior, hasta ocho subcategorías de necesidades. En la base se encuentra el subgrupo denominado "nivel inferior" que podría explicarse como el conjunto de necesidades básicas del individuo en sociedad, a saber, las necesidades fisiológicas, de seguridad, sociales o de pertenencia a un grupo y de estima. Todas ellas encuentran, por supuesto unidas a otras muchas facetas vitales, una respuesta en un sistema público de Seguridad Social como aquél del que goza nuestro país. En el origen, la obra de Maslow, A.H. A Theory of Human Motivation, Editorial Martino Fine Books (edic.2013), 1943.

3 Durand, P.: "Les équivoques de la redistribution du revenu par la Sécurité sociale", en Droit social, 1953.

de financiación de la Seguridad Social, buscando sobre todo la sostenibilidad de los mismos, aunque sin desdeñar la obtención de otros objetivos"[4].

La expresión que se utiliza actual y comúnmente para referirse a las dificultades del Sistema de Seguridad Social para financiar los gastos en los que incurre, es la de sostenibilidad económica a la que se refiere el Título del presente número. Hay una diferencia, a los efectos, relevante cuando hablamos de financiar y de sostener; en la financiación convergen todas las aportaciones (económicas, patrimoniales, etc.) destinadas a sufragar el pago de todas las prestaciones configuradas por el sistema. Sin embargo, la sostenibilidad se refiere a la capacidad de sostener aquello que se ha diseñado, es decir, interviene un matiz diferente en la medida en que no solo se refiere a los recursos económicos con los que se cuenta, sino que cobra un notable protagonismo la relación que tienen esos factores, y su peso, respecto del modelo diseñado, que es el que ha de ser sostenible económicamente, garantizando su adecuación y suficiencia en cumplimiento del mandato constitucional[5]. Por tanto, la sostenibilidad no habla únicamente de financiación, habla de sustento cualificado del modelo de Seguridad Social, de protección social de nuestro país, en este caso. O, dicho de otra forma, financiación son recursos financieros y elementos contables mientras que la sostenibilidad, a los efectos de la protección social, pasa por incorporar la sostenibilidad tanto económica como social, que no se puede medir exclusivamente desde su perspectiva financiera; esto es, presenta un doble sentido, a saber, "el de sostener el sistema y hacerlo a través del cumplimiento de sus objetivos básicos, por cuanto a ellos se debe y sin ellos deja de tener sentido"[6]. A este respecto, a mayor abundamiento en el sustrato de lo que supone el cumplimiento de esa doble vertiente, el Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia 37/1994 determinó, respecto del art. 41 LGSS, que "consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo (…) un núcleo o reducto indisponible por el legislador (…) de tal suerte que ha de ser preservado en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (F.D. 3º)[7].

Así es, la sostenibilidad financiera que nos ocupa se centra en esa disyuntiva tan frecuentemente invocada, entre las circunstancias socioeconómicas imperantes y el derecho de los ciudadanos reconocido constitucionalmente, a la Seguridad Social. Esto, en la medida en que este último es un derecho de estricta configuración legal[8] y, por tanto, en el que el legislador puede regular con amplio margen atendiendo a las circunstancias económicas y sociales para, a continuación, advertir sobre el hecho de que los límites de este ejercicio se encuentran circunscritos al "respecto del principio de igualdad, la prohibición de arbitrariedad y el derecho a la asistencia y a prestaciones sociales suficientes para situaciones de necesidad que la Constitución garantiza en su artículo 41"[9].

---

4 Ruesga Benito, S.M. "Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España", disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/48101206-c9b7-41c9-9fd1-67803f052c83/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiaci%C3%B3n.Resumen+ejecutivo.pdf?MOD=AJPERES (consultado el 02/08/2024).

5 Art. 50 C.E.: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. (…)".

6 Vila Tierno, F. y Moreno Romero, F. "Equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad: pensiones mínimas revalorización automática y factor de sostenibilidad", en AA.VV. Álvarez Cortes, J.C. (Director), Trabajadores maduros y Seguridad Social, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pág. 71

7 Respecto a la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional en orden a interpretar el conjunto del bloque constitucional en materia de sistema de pensiones y, en general, de Seguridad Social véase Martín-Serrano Jiménez, E. "¿Es inevitable la presencia de las pensiones privadas como complementarias de las públicas? Evaluación jurídico-social del modelo constitucional de pensiones en España y su alcance práctico con relación a la reforma de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, respecto de la pensión de jubilación", en AA.VV. La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social; el nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo, Laborum, 2022.

8 Véase, entre otras, STC 367/2003.

9 Véanse, entre otras, STC 128/2009 y STC 205/2011.

En ese contexto de búsqueda de sostenibilidad financiera que se proyecta hacia futuro, en cuanto se requiere garantizar la existencia de recursos para mantener y responder a la configuración del Sistema, no podemos obviar el pasado. Lo social no se abstrae en un momento concreto para legislar conforme a una situación específica, coyuntural o precisa; más bien al contrario, legisla contextualizando y en consideración de su situación presente y futura. Resulta imprescindible abundar en esa doble vertiente para no tener la tentación de caer, de nuevo, en reformas que esquiven el mandato constitucional en su aplicación, así como nuestros compromisos internacionales en la materia, haciendo prevalecer lo cuantitativo frente a lo cualitativo, esto es, dando un papel preponderante a lo económico sobre cualquier otro vector con base en la finalidad de los principios mencionados, sobre todo en épocas de crisis.

Para poder enfrentar el problema de la sostenibilidad económica en los términos descritos se hace necesaria una política a corto, medio y largo plazo. Desde el año 2011, con la reforma introducida por la Ley 27/2011, se han ido diseñando políticas en este sentido, si bien abruptamente interrumpidas por otras reformas posteriores, fundamentalmente las operadas por -en lo que se vino a denominar muy acertadamente como una "ruptura del pacto social generacional"[10]-, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social que, como también calificó la doctrina, caminaba "hacia la desnaturalización del elemento redistributivo y la dimensión intergeneracional del sistema de reparto"[11]. Es precisamente esa ruptura del pacto social[12] intergeneracional el más grave problema que pudiera tener nuestro sistema, de producirse; sin embargo, como se mencionaba, una serie de reformas promovidas desde el año 2019 y hasta el 2023, parecen estar subsanando los coqueteos que la anterior situación mantuvo con esa ruptura a través de unas políticas de merma de derechos y de promoción de la incertidumbre entre las nuevas generaciones activas laboralmente y sus expectativas de derechos en materia de Seguridad Social.

Respecto de estas últimas reformas, nos referimos en concreto a tres medidas[13]: a) Se garantiza la actualización anual de la base máxima de cotización en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre del año anterior, sin perjuicio de que, conforme a la nueva disposición transitoria trigésima octava, desde 2024 hasta el año 2050 se incremente dicha base máxima por encima del indicado porcentaje, con una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales; b) La introducción del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), incorporado por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, por el que se sustituye el factor de sostenibilidad previsto por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, y que fue reformulado por el R.D. Ley 2/2023, de 26 de marzo, con efectos a partir del 1 de enero de 2023; y c) la denominada cotización de solidaridad, con el fin de gravar, de forma gradual y moderada, la masa salarial que supera la base máxima de cotización, medida que entrará en vigor el 1 de enero de 2025.

---

10 Tortuero Plaza, J.L. "Las claves de las reformas del sistema de pensiones y la ruptura del pacto intergeneracional", en AA.VV. Cavas Martínez, F. y Luján Alcaraz, J. (Directores) Crisis económica, reformas laborales y protección social" Homenaje al profesor Jesús María Galiana Moreno, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2014. Cit. Pág. 1096.

11 Suárez Corujo, B. "Las sombras de la inquietante ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de seguridad social", Documentación Laboral, núm. 99, 2013, pág. 36.

12 Así nos advertía Tortuero Plaza, precisamente, sobre la ruptura de ese "consenso social", además de por el fondo de la Ley, también porque esta no había sido consensuada "en el marco del Pacto de Toledo ni con los interlocutores sociales"; Tortuero Plaza, J. L. "De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal", Revista de Trabajo y de Seguridad Social, CEF, núm. 429 (diciembre 2018), págs. 105-135.

13 Las tres medidas se encuentran incorporadas o modificadas por el R.D. Ley 2/2023, de 26 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.

No obstante, antes de realizar un análisis de las medidas enunciadas, corresponde el estudio de ciertos elementos referidos al principio básico de solidaridad de nuestro Sistema de Seguridad Social, fundamento explicativo de la situación de partida por la que se adoptan estas medidas y, por tanto, que trata de explicar sus objetivos y la fórmula elegida para alcanzarlos.

2. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL COMO BASE DEL SISTEMA DE REPARTO Y LA NECESIDAD DE SU PRESERVACIÓN

La solidaridad en el Derecho tiene su propio significado y estructura, diferente del resto de acepciones estrictas o abiertas con las que comúnmente se identifica el sustantivo. A los efectos, en materia de Seguridad Social, es un modo de derecho u obligación *in solidum,* donde radica la fortaleza del sistema y sin cuya singularidad no sería posible su existencia tal y como está diseñado. En concreto, hablamos de solidaridad orgánica, la cual tiene su origen en la división del trabajo, e "implica, (…), que los individuos son diferentes unos de otros, que cada uno tiene una esfera de acción propia. No prevalece ya la lucha y concurrencia entre semejantes, sino la coordinación de especialidades diferentes; en esa coordinación consiste precisamente la solidaridad social"[14]. Es el trabajo, precisamente, el lazo social más fuerte para construir la solidaridad orgánica, frente a las semejanzas sociales[15].

Sin duda, no es este el espacio para desarrollar la conveniencia o inconveniencia de la aplicación de la solidaridad orgánica en el Derecho de la Seguridad Social y sus implicaciones, pero conviene recordar cuando se está planteando la adaptación de un sistema a un nuevo contexto, la realidad empírica de un modelo que ha funcionado y funciona en base, si bien no solo pero sí de forma nuclear, al principio de solidaridad, eso sí, aquella que se estructura sobre los cimientos de una sociedad avanzada.

Cuando nos referimos al principio de solidaridad que rige en nuestro sistema, son varios los vectores que promulga, diferentes las aristas sobre las que impacta; así es, "cuando hablamos de sistema prestacional (…) estamos hablando de solidaridad y de redistribución, que no son palabras huecas. Cuando hablamos de solidaridad, estamos hablando de una multiplicidad de formas de solidaridad, desde la solidaridad intergeneracional, la solidaridad interterritorial, la solidaridad de colectivos y la solidaridad entre individuos"[16]. También hablamos de la solidaridad vinculada a la dignidad humana, la igualdad y la justicia social. Y también, no conviene olvidarlo, una solidaridad que, explicada con base en la parábola de los talentos[17], favorece también a los que se encuentran mejor situados en el sistema profesional. Por último, la solidaridad constituye la base primigenia de un sistema financiero de reparto, como el español, en el que las cotizaciones de hoy sirven para el pago de las pensiones de hoy, obligación primero y derecho, después, de cada generación. De esta forma, nuestro sistema financiero de reparto es un sistema solidario basado en las contribuciones de los obligados -empresario y persona trabajadora-, contributivo, por tanto. Diferenciado, a su vez y en cuanto a su régimen jurídico y separación de fuentes, de las prestaciones del nivel no contributivo.

---

[14] Durkheim, É. De la division du travail social, París, Alcan, Cit. Págs. 142-147, Disponible en: https://gallica. bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56859610?rk=64378;0, 1893.

[15] Ídem, pág. 4

[16] Ídem, pág. 109.

[17] Mateo 25, 14-30, donde se recoge la parábola, vinculada con gran acierto por Desdentado Daroca, D. "Las reformas en materia de cotización en el marco de los problemas actuales de financiación de la Seguridad Social"… op. cit. ´con la situación en la que las personas trabajadores presentan carreras de seguro irregulares o incompletas, puesto que al no alcanzar los mínimos de cotización requeridos para dar lugar a la prestación/prestaciones de que se trate, pierden sus aportaciones, financiando con ellas un plus de protección para los que tienen carreras completas. Pág. 637.

En un marco más amplio y dentro del Constitucionalismo del Estado Social, "toda situación de desigualdad que se traduzca en situación de debilidad debe tener relevancia constitucional. Lo que se traduce en que la solidaridad es en este ámbito un principio constitucional básico en cuanto traduce una de las especificidades del Estado social"[18]. En la materia concreta de Seguridad Social, como veremos, el derecho a la misma es un derecho de configuración legal; por tanto, la situación económica y social de cada momento, así como las decisiones políticas van a modular el ámbito de protección social y de seguridad social que el derecho positivo va a recoger.

Dicho lo cual, nuestra Constitución Española determina la base de nuestro sistema en su art. 41 con la referencia a que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres", utilizando una fórmula blanda o flexible de aplicación o, dicho de forma más específica, el artículo se refiere a un concepto abierto susceptible de desarrollo múltiple y recoge una amplia facultad de acción por parte del legislador, en aplicación del margen de decisión política. El enmarque del art. 41 dentro de los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I), determina la aplicación del atenuado o blando régimen de garantías establecido en el art. 53.3 CE, resultando que el derecho a la Seguridad Social, en este caso, solo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las normas que desarrolle aquél. Sin duda, queda de manifiesto en nuestra Constitución, la "débil protección constitucional del sistema de Seguridad Social y, por extensión, de todo el modelo de protección social"[19]. Es necesario complementar el tratamiento constitucional, a los efectos, con la literalidad del importante art. 50 C.E., que establece que "los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad", ubicado también en el Capítulo III del Título I, por tanto, de aplicación "flexible" en los términos referidos.

Vista, a grandes rasgos, la ubicación constitucional de nuestro derecho a la Seguridad Social y su relativa debilidad es preciso hacer hincapié en la necesaria fortaleza de los principios en los que el Sistema de Seguridad Social basa su acción, para defenderlos y protegerlos frente a incursiones externas e interesadas, por un lado, y frente a los problemas de sostenibilidad -económica y social[20]- a los que se enfrenta, por otro. Las primeras, incursiones interesadas, generan desafección de los ciudadanos hacia el Sistema público, objetivo central en el ánimo de quien las plantea.

En este caso, nos vamos a centrar en la solidaridad intergeneracional, si bien su tratamiento conlleva acercarnos, en ocasiones, a la solidaridad interpersonal y a la interterritorial. Es más, probablemente existan otras formas de solidaridad de la Seguridad Social, como institución pública y con fondos de sus cotizantes, extra muros del Sistema y para con la sociedad en su conjunto, que convenga incluir en el análisis de situación.

---

18 De Cabo Martín, C. "La solidaridad como principio en el actual horizonte reformista", en AA.VV. Vidal Beltrán, J. M. y García Herrera, M.A. (Coordinadores), El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad., Volumen I, Estudios Goberna, Ministerio de Administraciones Públicas, Editorial Colex, 2005, pág. 382. Cabe destacar, no obstante y como apunta el autor, la inexistencia de vinculación entre el principio de solidaridad y el Estado Social tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucionales.

19 De La Villa Gil, L. E. "Sobre la Seguridad Social en la Constitución española, a la altura del año 1990", Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum y Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum, Número especial de 2023, homenaje al profesor D. Efrén Borrajo Dacruz (2023): 189-199.

20 Puesto que, como ha recogido la doctrina, "un sistema de pensiones que no sea capaz de dar cumplimiento a la función que tiene atribuida tampoco podría ser considerado socialmente sostenible". Villar Cañada, I.A., "la garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, num. 8, 2024, cit. Pág. 101.

3. SOBRE EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA MIRADA PUESTA EN EL RETORNO DE RIQUEZA QUE APORTAN LAS PENSIONES Y PRESTACIONES A LA ECONOMÍA DE UN PAÍS

Sin duda, son muchos los datos que habría que analizar, el retorno de las políticas que habría que estudiar, el impacto en la economía del consumo que favorece la obtención de las prestaciones en Seguridad Social, los ingresos en impuestos que supone la percepción de las pensiones y demás prestaciones - verdaderamente relevante a efectos de IVA e IRPF, por decir los impuestos cuantitativamente más relevantes- por parte de los beneficiarios de las mismas en favor de la recaudación fiscal del país y un largo etcétera. Al fin y al cabo, el análisis del retorno del gasto en prestaciones de la Seguridad Social traducido a lo que verdaderamente es, inversión económica y social y no únicamente en clave de gasto. Dicho esto, y mostrando el más absoluto respeto por la ingente cantidad de variables que influyen en la sostenibilidad del Sistema y sus beneficios, el presente estudio pretende analizar el caldo de cultivo en el que se han gestado las medidas de aumento adicional de las bases de cotización, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y la cotización adicional de solidaridad, por cuanto únicamente cabe analizarlas de forma mínimamente solvente en la medida en que se relacione con su idoneidad o falta de ella, así como su motivación y el encuadre de su propósito en un Sistema que cuenta con un bagaje de más de cien años.

De esta forma y para iniciar ese contexto, vamos a referirnos a -casi enumerar- tres elementos básicos, no únicos, que tienen que ver con las "cuentas" del Sistema de Seguridad Social y que son recurrentes a la hora de argumentar sobre las dificultades que presenta de cara a su sostenimiento financiero.

Nos referimos, en primer lugar, a los préstamos que el Estado realiza y ha realizado al Sistema; en segundo lugar, a los gastos impropios que asume la Seguridad Social y, por último, a la presión que ejerce la cotización -y su incremento- en relación con la posible no creación de empleo.

Cuando hablamos de sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social es frecuente recurrir a la necesidad, provocada por sus dificultades presupuestarias, de solicitar transferencias en forma de préstamo -por tanto, presumiblemente a devolver por el Sistema al Estado- que realiza el Estado a las arcas de la Seguridad Social. Así es, en los años de déficit presupuestario del Sistema, en ocasiones el Estado ha prestado a la Seguridad Social partidas económicas suficientes para afrontar los gastos a los que se enfrenta y a los que no puede responder con su liquidez.

El endeudamiento total del sistema a fecha 31 de diciembre de 2018, alcanzaba un total de 50.273 millones de euros, en concepto de préstamos concedidos a largo plazo por el Estado y a las obligaciones contraídas con la Administración General del Estado durante los ejercicios 1992 a 1999, que traían su origen del traspaso de las funciones y servicios de asistencia sanitaria y Servicios Sociales a la Comunidad Autónoma de País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, como decimos, la Seguridad Social tenía una deuda de algo más de 50.000 millones de euros a favor del Estado[21].

En términos generales y con mayor o menor precisión, estos datos son manejados por la sociedad en su conjunto y por numerosas investigaciones y estudios acerca de la (in)sostenibilidad del Sistema. Dicho lo cual, son muchos menos los estudios y, por supuesto, muy poco conocidos

[21] Datos incluidos en el Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la seguridad social y su situación a 31 de diciembre de 2018, del Tribunal de Cuentas. Disponible en: https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/I1381.pdf

socialmente, los que aluden al importante endeudamiento del Estado con el sistema de Seguridad Social.

En palabras del Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la seguridad social y su situación a 31 de diciembre de 2018 (núm. 1381, aprobado en sesión de 18 de julio de 2020), "aunque normativamente se han clarificado y separado las fuentes de financiación, en función de la naturaleza de los gastos, y tanto la Seguridad Social como el Estado han cumplido con lo previsto por las disposiciones legales en relación con el sistema de financiación de los complementos por mínimos y de la asistencia sanitaria, sin embargo, los dilatados periodos transitorios fijados legalmente, desde la clarificación hasta la efectiva asunción por parte del Estado de estos gastos, no fueron regulados obedeciendo a criterios de racionalidad económico-financiera. Esta demora en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación ha causado un serio perjuicio al sistema, ya que ha tenido que soportar con cargo a sus recursos contributivos (principalmente cotizaciones sociales) un importe estimado en, al menos, 103.690 millones de euros, siendo en parte responsable de la situación de endeudamiento y de las tensiones de liquidez que han afectado y afectan actualmente a la Seguridad Social".

En el siguiente cuadro se muestra la tabla recogida en el citado Informe del Tribunal de Cuentas en el que se representa esa mayor proporción de costes asumidos por el Sistema de Seguridad Social que suponían obligaciones contraídas por el Estado, en relación con el endeudamiento del Sistema para con el Estado.

Costes asumidos por el sistema de la Seguridad Social por cuenta del estado versus endeudamiento del sistema con el estado (Millones de euros)



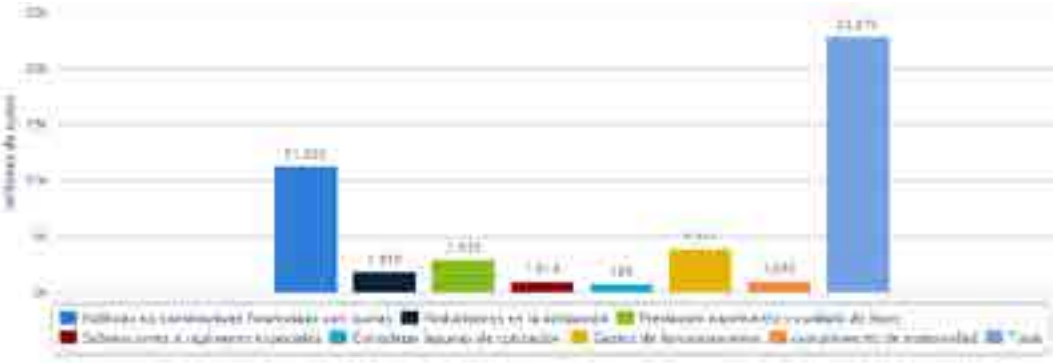
Podemos concluir así, únicamente haciendo trasposición de los datos económicos y, por tanto, sin tener en cuenta la vertiente social de la sostenibilidad que no nos informa sobre datos contables, que el Estado una vez liquidada la deuda de la Seguridad Social para con él, debe al Sistema público de Seguridad Social la cantidad de 53.417 millones de euros.

Sin duda, no sería riguroso hacer una valoración de este resultado contable a la vista del Derecho de la Seguridad Social, de cualquier rama del Derecho Social, sin más lectura que la artitmética. Como tampoco lo es hacerlo en sentido contrario, esto es, el Sistema no es sostenible económicamente porque debe solicitar, cada cierto tiempo, préstamos al Estado para mantener su capacidad protectora, sin tener en cuenta las inversiones anteriores ni las sinergias creadas socialmente. Los problemas complejos nunca tienen soluciones sencillas, tampoco la interpretación y estudio de aquéllos.

Los datos mostrados tratan de sintetizar en unas líneas, basándose en estudios fidedignos de instituciones públicas, el estado de la cuestión -cierto que es a cierre de cuentas de 2018, pero resulta ser el último informe de esta institución disponible- respecto a una de las principales sombras que sobrevuelan de forma constante sobre la capacidad del Sistema de mantenerse financieramente hablando.

Por otro lado, y únicamente a modo de apunte, nos encontramos con la variable de lo que se vino a denominar los gastos impropios del sistema, que también afectan sobremanera a las arcas de la Seguridad Social. Según la opinión de la AIReF sobre sostenibilidad de pensiones 2019[22], el importe de estos gastos impropios, esto es, gastos que no deberían ser asumidos por las cotizaciones de los empleadores y personas trabajadoras, ascendía en dicho año a 22.781 millones de euros.

Gastos impropios de la Seguridad Social
Opinión AEReF sobre sostenibilidad de las pensiones 2019



Respecto de estos gastos, si bien no así denominados, se hizo eco el mencionado Informe de la AIReF (2019), al referirse entre sus propuestas de reformas factibles a corto plazo, a la de "cerrar el déficit estructural existente en la Seguridad Social, mediante la asunción por parte del Estado de determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones. El déficit estructural identificado en el corto plazo supone un riesgo limitado para la sostenibilidad de la Seguridad Social ya que debe verse en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas. Es factible cerrar el déficit mediante el traspaso de recursos desde otras partes de la administración, reduciendo la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del Sistema, que genera distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos, tanto en los pensionistas como en los cotizantes, llevando a niveles de consumo sub-óptimos y a una desafección generalizada con el funcionamiento del sistema. El traspaso del déficit de una administración a otra puede realizarse en la medida en que el Estado asuma la financiación de determinados gastos del Sistema de Seguridad Social que ahora soportan las cotizaciones" (subapartado 4.2).

En el último lugar de este breve análisis de aristas problemáticas, lugar que nos servirá para hilvanar su argumento con el de la creación y puesta en marcha de las medidas de aumento de cotización mencionadas, nos referiremos a la presión de cotización sobre los empleadores, fundamentalmente.

Son varios los estudios e informes que sostienen que el aumento de las cotizaciones traerá consigo efectos negativos sobre la creación de empleo. De entre ellos, se ha seleccionado el Informe Anual 2023 del Banco de España. Según este Informe, el crecimiento de la remuneración por asalariado en el año 2023 (primer año de aplicación del MEI) fue de algo más de 5 puntos porcentuales. La

[22] Informe de la AIReF 1/2019 disponible en (consulta realizada en fecha 24/07/2024): https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/01/opinion-pensiones/190109_Opinion_SS.pdf

subida se vincula al incremento de la inflación -por cierto, no reflejada en este apartado explicativo del Informe y que ascendió en el año 2022, el de referencia, en un 8,4%- por lo que, "en términos reales, este incremento habría sido relativamente contenido"[23]. A continuación, el Informe plantea que, a esta subida, recordemos "contenida", ha contribuido el incremento de cotizaciones a la Seguridad Social, tanto por la introducción del MEI como por el aumento de la base de cotización. En base a los ejercicios de simulación realizados con el modelo trimestral del Banco de España[24], un incremento de un punto porcentual en el tipo efectivo medio de las cotizaciones sociales podría generar, transcurridos cuatro años, una caída en el número de ocupados cercana al 0,25%. En conclusión, si la simulación termina convirtiéndose en una realidad, estaríamos hablando de un escenario en el que, de subirse un punto porcentual la cotización -se ha subido un 0,6 en 2023, alcanzando el 0,7 en 2024[25], por tanto, menos de ese punto-, una vez transcurridos cuatro años podría caer el número de ocupados en un porcentaje cercano al 0,25%.

Tomando como referencia esta simulación, nos encontramos así un proceso computacional que permite imitar la conducta de un proceso complejo con el objetivo de simular el comportamiento que previsiblemente tendrá el mercado de trabajo. Sus ventajas, las de la simulación, ayudan a predecir los resultados de un proceso teniendo en cuenta la existencia de fuentes de error en las previsiones, positivas o negativas, que pueden alterar -y así suele suceder, obviamente- los resultados obtenidos por el ejercicio de simulación[26].

No es propósito de este estudio entrar a valorar la aplicación de los resultados de simulaciones que, sin duda, resultan imprescindibles para cuantificar los posibles efectos de diversas medidas de política económica y social. Pero sí se entiende que ha de valorarse, siquiera mínimamente, el alcance de aquéllos como base para la confrontación de argumentos jurídicos a los económicos, o viceversa en el caso de los economistas. O, especificando algo más, partir del escenario de probabilidad que arrojan las simulaciones del estudio elaborado por un ente solvente y riguroso como es el Banco de España, para analizar sus implicaciones en cuanto al valor añadido, social y económico, que la medida de aumento de costes -subida de cotizaciones- traerá consigo, teniendo en cuenta las diversas aristas de su aplicación y no solo la proyección negativa sobre el empleo. También sería conveniente, a los efectos, relacionar los datos de la posible pérdida de ocupación con los de la previsión del aumento del PIB que tendrán las medidas aprobadas en 2021 y 2023 respecto de las cotizaciones sociales,

---

23 Informe Anual 2023 del Banco de España. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf, cit. Pág. 191.

24 El Modelo Trimestral del Banco de España (MTBE) es el principal modelo macroeconométrico que se utiliza en la elaboración de las proyecciones a medio plazo de la economía española. Esta herramienta también ha demostrado ser de gran utilidad en la cuantificación de los posibles efectos de diversas medidas de política económica o de perturbaciones de diversa índole. Hurtado, S., Fernández, E., Ortega, E. y Urtasun, A. Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España, Documentos ocasionales, núm. 1106, 2011. Pág. 7

25 El porcentaje del MEI aplicable a empresarios y personas trabajadoras irá creciendo hasta alcanzar el 1,2% en el año 2029, manteniéndose en este porcentaje en tanto persista la aplicación de este mecanismo.

26 "Hay, por lo tanto, diversas fuentes de error en las previsiones, entre las que destacan, sin ánimo de ser exhaustivos, las siguientes: · La propia incertidumbre asociada al modelo, tanto en la estimación como en la especificación de las ecuaciones. · Las revisiones históricas que se producen en la parte ya observada de las variables económicas. En el caso de España, el INE introduce algunas revisiones en las cuentas nacionales una vez al año y, aunque normalmente estas no son importantes para el PIB agregado, sí lo pueden ser para algunos componentes. · Las diferencias entre la senda prevista para los supuestos externos y los datos finalmente observados. · La posibilidad de incorporar add-factors (que son una forma de introducir juicio en el modelo) que finalmente no tengan reflejo en la evolución económica. La experiencia con el uso del MTBE indica que la mayor parte de los errores de previsión se deben al cambio en los supuestos externos y a las revisiones de datos. El hecho de que esta versión del modelo haya permitido reducir de forma significativa los residuos de las ecuaciones se refleja en una mejora de la capacidad predictiva, especialmente cuando se controla por las revisiones de datos y por los cambios en las variables exógenas". Hurtado, S., Fernández, E., Ortega, E. y Urtasun, A. Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España, Documentos ocasionales, págs. 27 y 28.

estimadas en un crecimiento del 0,6% del PIB en 2030 y de un 0,9 en 2050[27]. Es decir, vamos a contemplar los datos desde una visión integral y no únicamente aritmética porque su lectura aislada no lleva a una solución del problema.

La ciencia económica y estadística, en este caso, nos habla de la posible destrucción de empleo y su impacto proporcional sobre el total de ocupados. Sin embargo, es razonable entender, de cara a la implementación de una política, que la tarea del i*uslaboralismo* sea la de dar contexto a un dato -si bien negativo-, aislado, sin confrontación con otros datos de política económica y social. Esto es, la finalidad del aumento de la cotización que provoca, solo en parte, el aumento de los costes salariales no es un propósito cuya implicación finaliza en su "recaudación". Bien al contrario, lo que pretende este aumento de la cotización, gasto a los efectos del Informe, es ser una inversión. ¿Qué impacto económico tiene generar unos ingresos mayores en las arcas del Sistema público de Seguridad Social?, ¿qué impacto económico tiene fidelizar y hacer parte del Sistema, no solo obligacionalmente hablando, a las generaciones jóvenes que han sentido, y aún sienten, amenazado su futuro derecho a pensión? ¿qué impacto económico tiene la percepción de unas pensiones y prestaciones adecuadas y suficientes sobre el consumo?, ¿qué impacto tiene sobre la confianza, y lo que ella trae consigo a efectos económicos, en un sistema solvente de Seguridad Social público para el país?, ¿qué impacto tendrá sobre el PIB la solidez del sistema y de las prestaciones y pensiones equivalentes a las que ahora se están percibiendo?. Estas cuestiones, entre otras, se plantean si hablamos exclusivamente de efectos económicos, que es lo que, a la postre, se está dirimiendo. Porque si lo que hacemos es preguntarnos por el impacto positivo en materia social, las respuestas positivas son innumerables.

Retomando la presión de cotización sobre los empleadores que supone la aplicación del MEI, el incremento gradual de la base máxima de cotización o la nueva cotización de solidaridad, debemos recordar -porque amplía la contextualización del papel de la Seguridad Social en nuestra sociedad actual- que la cotización se redujo de manera importante entre los años 1982 y 1995. Así es, la presión de cotización sobre las personas empleadoras se redujo en un 13,5% durante ese período y de forma paulatina. De esta forma, en el año 1982 los empleadores cotizaban por contingencias comunes a un tipo del 27,28% (régimen general) reduciéndose progresivamente hasta el 23,60% en el año 1995, momento desde el que permanece sin variación. En el caso de la evolución de los tipos de cotización para las personas trabajadoras, la disminución fue menor, alcanzando el 2,5% en igual período (desde el 4,82% vigente en el año 1982 hasta el 4,70% alcanzado en 1995 y vigente aún hoy)[28]. Por tanto, se demuestra que el sistema ha ido respondiendo cuando correspondía, situación de superávit, bien para bajar los tipos como acabamos de recoger o bien para crear un fondo de reserva fundamental para el saneamiento de las cuentas en tiempos de déficit o ante situaciones concretas de mayor gasto (fundamentalmente, llegada de las generaciones del *baby boom* a la edad pensionable).

4. EL RD-LEY 2/2023, DE 16 DE MARZO: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, UNA MIRADA MÁS ALLÁ DEL CORTO PLAZO

Precisamente con esta expresión enuncia el 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, el objetivo de la implantación de medidas en orden a reforzar la capacidad financiera del sistema con el fin de establecer las bases que garanticen la sostenibilidad del sistema en los próximos treinta años. Y, como hemos anunciado, principalmente nos referimos al incremento gradual de la base máxima

[27] Brindusa, A., Puente, S. y Ramos, R. "Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones aprobado en 2023", Boletín económico 2023/T2, Banco de España, 2023.

[28] Datos extraídos del Proyecto de Presupuestos del Ejercicio 2018, Anexo al Informe económico-financiero, Vol. V, Tomo 2, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2018.

de cotización (más allá del dato del IPC), la reformulación del MEI y la inclusión de la cotización de solidaridad. Estas medidas constituyen algunas de las piezas más destacadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dentro del conjunto de reformas que integran el Componente 30 relativo a la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La cotización es un elemento clave en el sostenimiento del Sistema de Seguridad Social y constituye su más importante garantía de sostenibilidad. Consecuentemente, el impacto de las medidas sobre la cotización es el que más visos de éxito, a efectos de viabilidad, puede presentar. Sin duda, la decisión es política y, por tanto, no carente de riesgos[29]. Dicho lo cual, el escenario de mercado laboral, que es el origen de las cotizaciones, en el que se han promovido estas políticas de aumento de las bases de cotización superior al establecido previamente, es un escenario positivo[30].

Tras numerosas reformas que tuvieron su origen con el incremento de la edad de jubilación normada por la Ley 27/2011, la línea legislativa incorporada a partir del año 2013 marcó el inicio de una época de disminución del gasto. Así es, las políticas promovidas en el período 2013-2018 fueron encaminadas a reducir la partida de gastos del Sistema para tratar de dar respuesta a los problemas financieros que, tras la crisis de 2008, atenazaban su viabilidad económica.

Fundamentalmente a partir de la Renovación del Pacto de Toledo de 2020, tras la consiguiente aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo en relación con el Plan de recuperación, transformación y resiliencia que debía guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU[31], se inició una senda de reformas del sistema de pensiones que, claramente, apostaba por el aumento de los ingresos, tratando de corregir, a su vez, el impacto negativo de las políticas de recortes que habían caracterizado el período anterior.

Como ha recogido la doctrina, respecto de las medidas introducidas por el R.D.-Ley 2/2023, este "se ha de enmarcar necesariamente en el programa constitucional de solidaridad intergeneracional proyecto en el sistema de pensiones; un programa que afecta a todas las generaciones en lo largo del

---

29 En este sentido, véase Cano Galán, Y. "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 6, 2024.

30 "El mercado laboral español ha demostrado un fuerte dinamismo en el último año, pero el desempleo continúa siendo elevado en comparación a la OCDE. La tasa de empleo ha alcanzado niveles récord desde hace más de una década, con un 65,7% de adultos en edad laboral ocupados en el primer trimestre de 2024. Igualmente, la tasa de actividad siguió aumentando con respecto al año pasado, alcanzando el 74,6% en el mismo periodo, un punto porcentual por encima de los niveles anteriores a la crisis del COVID-19. Aunque el desempleo se sitúa en mínimos históricos desde la crisis financiera del 2008, la tasa de desempleo sigue siendo la más alta de todas las economías de la OCDE, situándose en el 11,7% en mayo, casi 7 puntos porcentuales por encima de la media (Figura 1).
Se prevé que el PIB español siga creciendo, pero a menor ritmo que en años anteriores. Se espera que el crecimiento del PIB se modere hasta el 1,8% en 2024 y el 2% en 2025, tras altas tasas de crecimiento en 2023 y 2022. La tasa de desempleo seguirá disminuyendo, pero a un ritmo más lento, ya que es probable que un menor crecimiento económico modere la creación de empleo: las proyecciones indican que podría alcanzar el 11,5% a finales de año y el 11,1% en el último trimestre de 2025". OECD, Perspectivas del empleo de la OCDE 2024 Nota de país: España, 07/2024. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/perspectivas-del-empleo-de-la-ocde-2024-nota-de-pais_7af876a7-es/espana_aa3b1b42-es.html#:~:text=El%20mercado%20laboral%20espa%C3%B1ol%20ha,el%20primer%20trimestre%20de%202024.

31 Sobre la figura y su análisis en la materia, véase Chabannes, M. "Los fondos europeos NextGenerationEU y las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones en los Planes de Recuperación y Resiliencia de España", en AA.VV. La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo, Editorial Laborum, 2022. Págs. 337-366.
Italia, Francia y Alemania1

ciclo vital (es decir, a las generaciones presentes y futuras en un nexo finalista inescindible)"[32] que simplifica de manera precisa la relevancia de la norma en relación con el pacto intergeneracional en materia de Seguridad Social.

4.1. Incremento gradual de la base máxima de cotización

Como se ha referido *ut supra,* en un sistema financiero de reparto la financiación procedente de las cotizaciones a cargo de empresario y trabajador constituye la principal fuente de ingresos en el nivel contributivo. Según la serie histórica, en el año 1995 las cotizaciones representaban el 67% de los ingresos del sistema[33], manteniéndose en línea ascendente constante -obviando, como no puede se de otra forma, el año 2020 por el fuerte impacto de la crisis provocada por la Covid-19- hasta alcanzar en el año 2023 el 74,54% del peso del total de los ingresos del sistema. Si nos abstraemos del efecto de las medidas referidas al aumento de las cotizaciones, esto es, si nos retrotraemos al año 2022, entonces los ingresos por cotizaciones sociales supusieron el 74,76%, es decir, un peso de las cotizaciones sociales sobre el total de ingresos prácticamente idéntico[34]. Por supuesto, esto no se puede interpretar a la luz de este único dato, pues ha de ponerse en relación con el aumento del empleo en 2023, respecto de 2022[35]. De esta forma, mientras que el año 2023 finalizó con 21.389.700 ocupados, al cierre del año 2022 esta cifra se situaba en los 20.640.700 ocupados[36]. La lectura obvia es que si, habiendo un mayor número de empleados, esto supone un porcentaje de ingresos similar de aportaciones sociales al sistema a través de la cotización, el resto de partidas aumentaron su influencia proporcional sobre el total de ingresos.

---

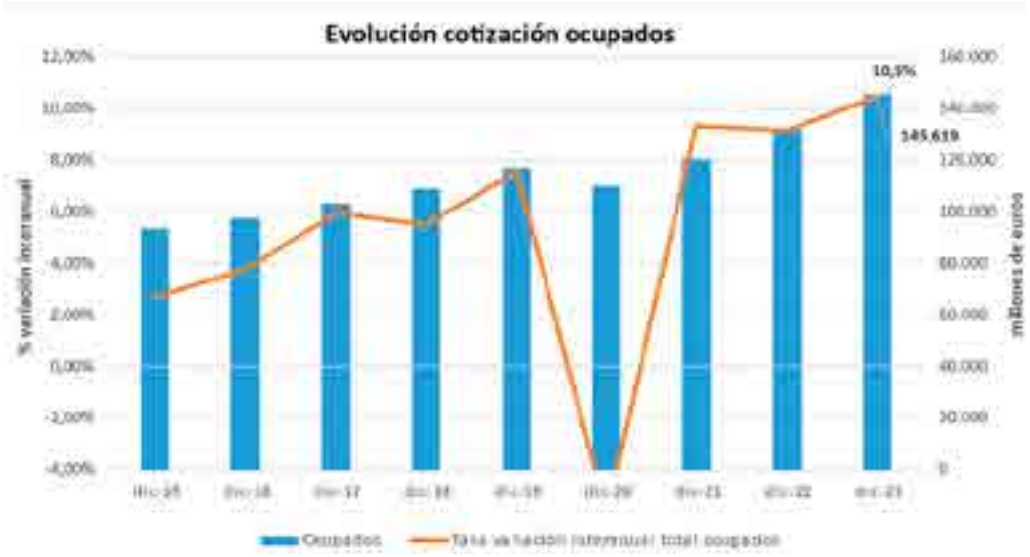
[32] Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. "Ampliación de derechos de los pensionistas, reducción de la brecha de género y nuevo marco de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social(A propósito del cumplimiento legal de los hitos del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia)", Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, núm. 35, 2023. Págs. 13-41.

[33] Serie histórica por rúbricas económicas homologadas a la estructura presupuestaria de 2023.

[34] Todos los datos referenciados han sido extraídos porcentualmente a partir de los datos ofrecidos por la Serie histórica por rúbricas económicas (períodos 1995 a 2023) elaborado por la sección de Estadística del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, disponible en: https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66/EST67

[35] También es relevante a los efectos y entre otros, la importante subida del SMI a lo largo de los últimos años, marcando un punto de inflexión el año 2019, cuando subió un 22,3%, senda de aumento que se ha mantenido constante desde entonces, excepto en el año 2021, sumando una subida desde 2020 hasta hoy de 23,8%. Por tanto, la subida acumulada frente a los tímidos incrementos anteriores, ha alcanzado un 46,1% en los últimos 6 años.

[36] Datos obtenidos en la sección de Estadística del Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. https://www.inclusion.gob.es/w/los-ingresos-por-cotizaciones-a-la-seguridad-social-crecen-un-7-8-interanual-hasta-alcanzar-los-67.889-millones-de-euros

Con esta aproximación somera a las cuentas del Sistema, queda mencionar la situación presupuestaria en fecha actualizada, siendo que los últimos datos obrantes nos informan de un superávit en las cuentas de la Seguridad Social, a 30 de junio de 2024, "de 14.998 millones de euros frente a los 14.007 millones de euros de saldo positivo obtenidos en la misma fecha del año 2023. Estos 14.998 millones, son el resultado de la diferencia entre unos derechos reconocidos por operaciones no financieras de 112.894 millones de euros, que muestran un incremento del 8,3%, y obligaciones reconocidas de 97.896 millones, que crecen en un 8,5% interanual"[37].

La medida del incremento adicional de la base máxima de cotización encuentra su origen en la Recomendación 11 del Pacto de Toledo, denominado "Contributividad". Así, la Comisión establece 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". De esta forma, la Comisión señala la necesidad de combinar la consecución del mencionado con el principio de solidaridad en su triple dimensión, a saber, generacional, sectorial y territorial. A continuación, se insiste en la recomendación de arbitrar en cada momento las medidas transitorias oportunas que salvaguarden la proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo como cotizante y la pensión como jubilado/a, mediante el pertinente diálogo social y respetando el principio de suficiencia[38].

Pues bien, sobre esa base se acuerda la adopción de la medida de incremento gradual de las bases máximas de cotización, homologándose con ello nuestro sistema al nivel de los estándares europeos, ampliando la masa salarial sujeta a cotización. Como indica la propia norma en su preámbulo, tal incremento en un sistema contributivo ha de llevar aparejado el correspondiente aumento de la pensión máxima sujeta a un desajuste temporal, con el objeto de maximizar el refuerzo de los ingresos

[37] Revista de la Seguridad Social, Secretaría de Estado de Seguridad Social y pensiones. Disponible en: https://revista.seg-social.es/-/ejecucion-presupuestaria-junio-2024.

[38] Recomendación núm. 11 Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, 2020.

durante el tiempo en el que las tensiones del sistema serán mayores ante el aumento de pensionistas que traerá en los próximos años la llegada de las generaciones del *baby boom* a la jubilación.

La medida queda concretada en el articulado del R.D.-Ley 2/2023, modificando el art. 19 LGSS, por cuanto incorpora un nuevo apartado -enumerado como 3), desplazando el antiguo apartado 3 hasta el 4- que establece que "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". Por otro lado, se añade una Disposición Transitoria trigésima octava, encargada de la norma transitoria para la aplicación del tope máximo de la base de cotización, indicando que "desde el año 2024 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas para ese período fijarán el tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de Seguridad de Social conforme a lo establecido en el artículo 19.3, si bien al porcentaje al que se refiere dicho artículo se le sumará una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales"[39]. El control y evaluación de los resultados de la aplicación de la regla aplicable se realizará por el Gobierno en el marco de diálogo social.

Por su parte, en cuanto a las bases mínimas y según el art. 19.2 LGSS, "las bases de cotización a la Seguridad Social, en cada uno de sus regímenes, tendrán como tope (…) mínimo las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementadas en un sexto, salvo disposición expresa en contrario".

Como compensación parcial, la revalorización de la pensión máxima también queda vinculada a la evolución, del IPC, si bien el exceso de aumento sobre los precios que se ha fijado hasta 2050 es mucho menor que el establecido para la base máxima[40].



Fuente: Banco de España[41]

[39] Las bases máximas y mínimas estipuladas para 2024 quedan recogidas, con efectos retroactivos a 1 de enero de 2024 en el art. 3 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024.

[40] Informe Anual 2023 del Banco de España.. op. cit.

[41] Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023.. op. cit.

Lo obvio, a partir de un análisis sencillo, es concluir que las cotizaciones se incrementan para quienes tienen salarios más elevados y, en la medida en que sus futuras prestaciones no van a reflejar el cien por cien de lo que supondría económicamente aquella subida de cotización, el impacto negativo en sus costes laborales. Sin embargo, el hecho de que sí repercuta positivamente en el aumento de la cuantía de sus pensiones es un activo que no debe olvidarse en el análisis de impacto de esta medida que supondrá, además, un importante incremento de los ingresos del Sistema de cara a enfrentar su reto económico en los próximos años. Por otro lado, que aumente el importe de las bases máximas con un reflejo atenuado en la cuantía de las pensiones futuras, de forma controlada y temporal, en un escenario de crecimiento económico y datos macroeconómicos positivos, es una opción que parece responder adecuadamente a los principios que rigen nuestro Sistema de Seguridad Social. Parece malintencionada[42] la lectura exclusiva del impacto de la medida en orden a establecer el incremento de las cotizaciones para quienes tienen salarios más elevados, sin atender al paquete de medidas al que pertenece y a las consecuencias positivas en el conjunto del Sistema y de nuestro Estado de bienestar que supone su adopción.

4.2. El mecanismo de equidad intergeneracional

El MEI se incorporó a nuestro sistema por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, que optó por la derogación del factor de sostenibilidad introducido por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, y su sustitución por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional. Posteriormente, el MEI ha sido modificado por el R.D.-Ley 2/2023, de 26 de marzo, que busca, según el preámbulo de la norma, despejar cualquier duda sobre la capacidad de esta cotización adicional como instrumento de estabilización financiera del sistema.

En opinión, compartida, de la doctrina, la inclusión del paquete de medidas en el que se enmarca el MEI, relacionada en este estudio, y que impacta sobre la sostenibilidad financiera del Sistema "redunda a largo plazo en la suficiencia, en tanto que toda propuesta que se haga debe pasar por el tamiz de garantizar la viabilidad del sistema, que es lo que permitirá mantenerlo eficiente. Busca, por tanto, el reforzamiento de la equidad y contributividad del sistema y, por ende, su sostenibilidad"[43].

El mecanismo, acordado en el espacio del diálogo social entre el gobierno y las organizaciones sindicales -y rechazado por las organizaciones empresariales[44]-, tiene como principio básico el del equilibrio entre generaciones a través del fortalecimiento de la sostenibilidad en el largo plazo[45],

---

[42] La expresión se hace eco de la utilizada por Tortuero Plaza, J. L. respecto del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, otra medida dentro del paquete de medidas aludido, cuando califica de "equívoca y malintencionada la valoración aislada del MEI, con las argumentaciones conocidas, reiteradas, cansinas e insolidarias de la patronal, que anuncian catastróficamente el impacto negativo sobre el empleo", Tortuero Plaza, J.L. "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, Editorial Cinca, 2022. Pág. 21.

[43] Maldonado Molina, J.A. "El borrador de reforma de la base reguladora de la jubilación y el incremento de los topes máximos de las bases de cotización y de las pensiones", Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, núm. 473,2023. Pág. 28

[44] El Acuerdo social de 1 de julio de 2021, firmado tanto por patronal como sindicatos, contempló que «en cumplimiento del PRTR, los firmantes se comprometen a negociar la sustitución del FS por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027», recogido en el Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[45] Interesante el análisis realizado, en este sentido, por Ludovico, G. "Il Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) del sistema pensionistico spagnolo. Spunti per un dibattito sulla solidarietà intergenerazionale". Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 24(2), 431-436.

puesto que opera como una medida temporal de carácter finalista con el objeto de nutrir el, ahora mermado, Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La estrategia que se diseña para desarrollar la aplicación del MEI, que constaba inicialmente de dos fases, denominadas componentes, una vinculada a la cotización y otra a la posterior verificación del gasto que informaría sobre la necesidad o no de mantener la medida, se ha transformado aumentando el intervalo temporal de aplicación que ha determinado la nueva estructura del MEI, subsumiendo aquella verificación por una real aplicación del mecanismo hasta 2050.

De esta forma:

Se utiliza una cotización finalista aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes, a todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación. Según el art. 127 bis LGSS, en la nueva redacción operada por el R.D.-Ley 2/2023, se amplía el porcentaje de la cotización por este concepto desde el 0,6% inicial (de los que 0,5 puntos corrían a cargo del empresario y 0,1 a cargo del trabajador) hasta el 1,2% (de los que 1 punto corresponde a la cotización empresarial y 0,2 a la persona trabajadora, en el caso de trabajadores por cuenta ajena). Por tanto, se duplica la aportación por este concepto.

Se establece un carácter reforzado de protección de esta cotización al determinar que, por ser el objeto de su aplicación el de nutrir el Fondo de Reserva, "no podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna. De igual forma no podrá ser objeto de disminución por la aplicación de coeficientes u otra fórmula que disminuya la cotización ni por cualquier otras variables que puedan resultar de aplicación respecto de las aportaciones empresariales o de los trabajadores, en función de las condiciones de cotización aplicables a los mismos por su inclusión en cualesquiera de los regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social, o en función de las situaciones de alta o asimilada al alta que determine la obligación de ingreso de cuotas, así como del sujeto responsable del ingreso de las mismas (…)" (art. 127.2 bis LGSS, en redacción dada por R.D.-Ley 2/2023).

El aumento previsto desde el 0,6 p.p. hasta el 1,2 sigue el hábito de aplicación progresiva de normas en materia de Seguridad Social, siendo que se aplicará el 0,6 en el año 2023, para posteriormente y a partir de 2024, incrementarse una décima de punto porcentual cada año hasta alcanzar los 1,2 p.p. en 2030, momento a partir del cual se mantendrá constante hasta 2050.

Importante es, a los efectos, resaltar que el aumento de la cotización que supone el MEI, por cuanto es una cotización finalista, no es computable a los efectos de prestaciones o, lo que es lo mismo, no supondrá un incremento de la cuantía de las pensiones de jubilación, protegidas estas por otros mecanismos (revalorización a través del IPC), por cuanto su finalidad exclusiva la constituye el nutrir al Fondo de Reserva de la Seguridad Social[46].

Sobre este mecanismo pesa la duda de si observa y es fiel al principio de contributividad de nuestro sistema[47]. Las dudas pivotan fundamentalmente cuando se tiene en cuenta este principio en su

[46] Respecto del impacto de la medida del MEI, véase, por su interesante estudio sobre las modificaciones operadas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J. "El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional", en AA.VV. (Directores: Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F.) Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza. Editorial Laborum, 2024. Págs. 139-153.

[47] En el sentido de considerar que el MEI no respeta el principio de contributividad, véase Blázquez Agudo, E., "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, Editorial Cinca, 2022. Págs. 17-20.

acepción de principio de proporcionalidad, esto es, la contributividad implica una proporcionalidad entre lo aportado y lo recibido. Sin embargo, esta lectura del principio de contributividad resulta ser una visión reduccionista de lo que significa puesto que tal y como menciona "de manera expresa el Pacto de Toledo, la garantía de la contributividad del sistema, mediante el equilibrio entre las aportaciones realizadas y las prestaciones percibidas debe llevarse a cabo "sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema". Una exigencia esta derivada de la exigencia constitucional de una asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31 CE)"[48].

Por ello, debe existir proporcionalidad, si bien la pregunta que cabe hacerse es ¿la proporcionalidad se refiere en exclusiva al montante económico de aquello que se recibe y por lo que se ha cotizado? o ¿interviene también la proporcionalidad alícuotamente en el sostén del sistema que cubre nuestras prestaciones, en cuanto elemento cualitativo?; ¿la proporcionalidad debe entenderse, a su vez, como plena identificación entre lo aportado económicamente y lo recibido de igual forma y porcentualmente hablando, respecto de lo establecido genéricamente por nuestro sistema? O, por el contrario ¿debe entenderse que existe proporcionalidad cuando a través de una mayor cotización se ve aumentada la cuantía de las prestaciones, aunque no sea en aplicación de una proporcionalidad estricta?. Todos estos interrogantes pueden responderse con una sola fórmula: la proporcionalidad estricta no existe en nuestro modelo, por lo que esta depende de diferentes ponderaciones que serán las que definan el equilibrio entre lo aportado y lo recibido en cada figura de protección de que se trate.

En este orden, podemos hacer referencia también a la respuesta que encontramos en el Informe de Reforma del Pacto de Toledo de 2020 que nos informa sobre este principio, al determinar que se entiende por "la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador". Es una relación, por tanto, entre una prestación económica y el esfuerzo hecho para obtenerla; como los esfuerzos de cotización no son iguales para todos, las respuestas del sistema contributivo son ponderadas en base al principio de proporcionalidad.

En fin, no corresponde en este espacio realizar un estudio exhaustivo de lo que entendemos por contributividad en nuestro sistema y sus anomalías, entre otras, como la aplicación del coeficiente reductor por el trabajo a tiempo parcial que suponía no considerar un día trabajado por un día cotizado -elemento clave en la contributividad- y que ha permanecido hasta hace poco tiempo vigente en nuestro sistema[49]. No se trata de defender la posición de una norma a la que se ha considerado contraria al Derecho de la UE, como no puede ser de otra forma, sino que, en ocasiones, los mecanismos temporales de proporcionalidad pueden impactar positivamente en quienes han visto perjudicado su derecho por aplicación de una norma que no contemplaba aquel principio en orden al esfuerzo realmente realizado.

Desde luego, de lo que no cabe duda es que el factor de sostenibilidad legislado en 2013 al que sustituye el MEI era contrario a este principio de contributividad, puesto que constituía un "factor reductor de las pensiones de gran calado (que podía alcanzar el 20 por 100) en las generaciones más

[48] Villar Cañada, I.A., "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, num. 8, 2024, cit. Pág. 107.

[49] Respecto de ese principio de contributividad y el trabajo a tiempo parcial, en el sentido expuesto, la STC 91/2019, de 3 de julio de 2019, recogía la posición de la Fiscal en el sentido de la fiscal general del Estado reitera que ni siquiera desde el principio de contributividad del sistema de seguridad social se puede justificar el porcentaje de reducción en la base reguladora de la pensión de jubilación que se aplica a los trabajadores a tiempo parcial, pese a las medidas correctoras vigentes. De todo ello resulta que los trabajadores a tiempo parcial no pueden alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora de su pensión, ni siquiera con periodos muy dilatados de vida laboral. Por ello, la fiscal general del Estado concluye que la norma cuestionada vulnera el art. 14 CE (…).

jóvenes"[50] por el hecho de pertenecer a una generación. Por ello, el peso de esa reducción recaía individualmente sobre cada beneficiario en el momento de acceder a su pensión. Sin embargo, el MEI, lo "transforma en una aportación finalista y solidaria -sin reflejo en las prestaciones individuales- destinada a incrementar el Fondo de Reserva para hacer frente a los gastos de pensiones de la generación del *baby boom* sin finalmente éste fuese superior al previsto"[51]. Este planteamiento resulta acorde con la definición dada por el Pacto de Toledo, al suponer una relación equilibrada entre contributividad, proporcionalidad y solidaridad.

4.3. La cotización adicional por solidaridad

La denominada "Cotización adicional por solidaridad" tiene su origen en lo estipulado por el Componente 30, *Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo,* incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La medida forma parte del propósito general del Componente, preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, puesto que no figura en la enumeración de medidas complementarias entre sí que propone el mencionado Componente 30.

Al margen de marco regulador que veremos a continuación, es destacable y diferenciador respecto del MEI, el carácter de impacto inmediato de la medida, proyectada así en el presente y a futuro puesto que supone una cotización, de aplicación gradual desde 2025 hasta 2045, cuyos ingresos pasan a formar parte de la partida de cotizaciones sociales con igual régimen que estas.

De esta forma, la regulación de la cotización adicional por solidaridad (a partir de ahora, CAS) introducida por el R.D.-Ley 2/2023, de 16 de marzo, incorpora un art. 19 bis a la LGSS. La medida de la CAS entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2025.

Pues bien, esta cotización 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, eso sí, lo hace "suavizando, la diferencia hasta el salario real, mediante la aplicación de unos tipos inferiores de cotización"[52]. . Así es, según la norma "el importe de las retribuciones a las que se refiere el artículo 147 -*base de cotización*-, 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 unos tramos establecidos. Parece acertada la aplicación del principio de progresividad en función de la mayor o menor distancia existente entre la base máxima y el importe de la retribución del trabajador.

Los tramos señalados son tres, a saber, la cuota de solidaridad será el resultado de aplicar:

— El 5,5% de la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior de la referida base máxima en un 10%.

— El 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10% superior a la base máxima de cotización y el 50%.

---

50 Tortuero Plaza, J.L. "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, op. cit. Pág. 3.

51 Ídem.

52 Fernández Orrico, F.J. "Reforma de las pensiones públicas y otros cambios de seguridad social por real decreto-ley 2/2023", Revista Española de Derecho del Trabajo num. 264, parte Estudios. Editorial Aranzadi, S.A.U., 2023.

— El 7% a la parte de retribución que supere aquel 50%.

Estos porcentajes serán aplicables en 2045, puesto que, como es tradicional por su singularidad e impacto en materia de Seguridad Social, se ha previsto una aplicación progresiva en su implementación, de tal forma que en 2025 la cotización por los tramos mencionados será de 0,92, 1 y 1,17%, respectivamente, incrementándose anualmente conforme a lo establecido por la D.T. 42ª LGSS.

De nuevo, 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.

Al igual que sucedía con el MEI, como es tradicional por su singularidad e impacto en materia de Seguridad Social, se ha previsto una aplicación progresiva en su implementación.

El desarrollo reglamentario de aplicación de la CAS se ha introducido por el Real Decreto 322/2024, de 26 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, y el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, al objeto de incorporar la regulación necesaria para hacer posible la aplicación de la cotización adicional de solidaridad a que se refiere el artículo 19 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Más allá de la forma de cálculo de la cotización por solidaridad, el art. 72 bis.1) determina que "el plazo reglamentario de ingreso de la cotización adicional de solidaridad finalizará el último día del mes siguiente a aquél en que deban abonarse las retribuciones a las que se refiere el artículo 19 bis LGSS", esto es, el plazo de ingreso será idéntico al previsto para la cotización por contingencias comunes y profesionales.

5. UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

Las medidas analizadas, entre otras, constituyen el núcleo de aquellas destinadas a incrementar los ingresos del sistema de Seguridad Social y tratar de garantizar su sostenibilidad frente a los principales retos financieros a los que se enfrenta el Sistema y que tienen como buque insignia la llegada de las generaciones del *baby boom*, adoptadas fundamentalmente en el periodo 2020-2023. Sin duda, constituyen una fuerte apuesta por el aumento de los ingresos, frente al período anterior caracterizado por la disminución de gasto.

Los objetivos establecidos por el Pacto de Toledo así como los establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia marcaron la línea de incremento de ingresos para tratar de mantener el poder adquisitivo de las pensiones que garantice una vida digna a sus beneficiarios, ello en el marco de la renovación del pacto generacional, tan desapegadas como estaban -y aún lo están-, en ocasiones, las generaciones jóvenes por los mensajes apocalípticos que ensombrecían, en exceso, el panorama a medio y largo plazo sobre la posibilidad de acceder a una pensión. Sin ese pacto generacional no puede existir nuestro modelo de Seguridad Social. Era imprescindible incluir medidas que apostaran por el mantenimiento de un sistema sólido en el que convivamos todas las generaciones sin fricciones entre unas y otras. Quienes apostamos por un Sistema público de pensiones dignas, tenemos claro que éste pasa por el fortalecimiento de ese pacto generacional, mientras que otros intereses buscan el debilitamiento del modelo a través del ataque -sin justificación que lo sustente, en su caso- y la política del miedo que tan bien funciona para dividir.

Las medidas adoptadas, en su conjunto, no carecen de interrogantes, tampoco de aristas negativas, cuyo impacto habrá de tratar de minimizarse pero que, en su globalidad, tratan de

"compensar una mejora de la calidad prestacional, asumiendo el coste que de ello se deriva, con fórmulas de incremento de los ingresos (…).[53]. Es una apuesta política, sin duda, cuya eficiencia y eficacia ha de mostrarse, en su caso, con el transcurso de los años en un escenario con posibles fluctuaciones difíciles de prever.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J. "El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional", en AA.VV. (Directores: Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F.) *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza.* Editorial Laborum, 2024. Págs. 139-153.

Blázquez Agudo, E., "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, Editorial Cinca, 2022. Págs. 17-20.

Brindusa, A., Puente, S. y Ramos, R. "Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones aprobado en 2023", *Boletín económico 2023/T2,* Banco de España, 2023.

Cano Galán, Y. "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal,* núm. 6, 2024.

Chabannes, M. "Los fondos europeos NextGenerationEU y las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones en los Planes de Recuperación y Resiliencia de España", en AA.VV. *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo,* Editorial Laborum, 2022. Págs. 337-366.

De Cabo Martín, C. "La solidaridad como principio en el actual horizonte reformista", en AA.VV. Vidal Beltrán, J. M. y García Herrera, M.A. (Coordinadores), *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad.*, Volumen I, Estudios Goberna, Ministerio de Administraciones Públicas, Editorial Colex, 2005.

De La Villa Gil, L. E. "Sobre la Seguridad Social en la Constitución española, a la altura del año 1990", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum y Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, Número especial de 2023, homenaje al profesor D. Efrén Borrajo Dacruz, 2023: 189-199.

Desdentado Daroca, D. "Las reformas en materia de cotización en el marco de los problemas actuales de financiación de la Seguridad Social", en AA.VV. (directores: De La Puebla Pinilla, A. y Mercader Uguina, J.R.) *Tiempo de reformas. En busca de la competitividad empresarial y de la cohesión social,* Edit. Tirant Lo Blanch, 2019.

Durand, P.: "Les équivoques de la redistribution du revenu par la Sécurité sociale", en *Droit social*, 1953.

Durkheim, É. *De la division du travail social*, París, Alcan, Disponible en: https://gallica. bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56859610?rk=64378;0, 1893.

Fernández Orrico, F.J. "Reforma de las pensiones públicas y otros cambios de seguridad social por real decreto-ley 2/2023", *Revista Española de Derecho del Trabajo* num. 264, parte Estudios. Editorial Aranzadi, S.A.U., 2023.

[53] González Ortega, S. "El segundo (por ahora) paquete de reformas en materia de Seguridad Social", Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2023, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ediciones Cinca, 2024, págs. 137-139.

González Ortega, S. "El segundo (por ahora) paquete de reformas en materia de Seguridad Social", *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2023,* Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ediciones Cinca, 2024, págs. 137-139.

Hurtado, S., Fernández, E., Ortega, E. y Urtasun, A. *Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España, Documentos ocasionales, núm. 1106,* 2011.

Ludovico, G. "Il Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) del sistema pensionistico spagnolo. Spunti per un dibattito sulla solidarietà intergenerazionale". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, *24*(2), 431-436.

Maldonado Molina, J.A. "El borrador de reforma de la base reguladora de la jubilación y el incremento de los topes máximos de las bases de cotización y de las pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF,* núm. 473,2023. Págs. 25-59.

Martín-Serrano Jiménez, E. "¿Es inevitable la presencia de las pensiones privadas como complementarias de las públicas? Evaluación jurídico-social del modelo constitucional de pensiones en España y su alcance práctico con relación a la reforma de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, respecto de la pensión de jubilación", en AA.VV. *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social; el nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo,* Laborum, 2022.

Maslow, A.H. *A Theory of Human Motivation,* Editorial Martino Fine Books (edic. de 2013), 1943.

Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G. "Ampliación de derechos de los pensionistas, reducción de la brecha de género y nuevo marco de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social(A propósito del cumplimiento legal de los hitos del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 35, 2023. Págs. 13-41.

Moreno Gené, J. "La extensión de la protección social a todos los alumnos en prácticas: un paso más en la dignificación de las prácticas no laborales", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 35, 2023.

Rodríguez Cardo, I. A. *Ámbito subjetivo del sistema español de Seguridad Social,* Tesis publicada en Repositorio Institucional de la Universidad de Oviedo, 2006.

Ruesga Benito, S.M. "Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España", disponible en: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/48101206-c9b7-41c9-9fd1-67803f052c83/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiaci%C3%B3n.Resumen+ejecutivo.pdf?MOD=AJPERES (consultado el 02/08/2024).

Suárez Corujo, B. "Las sombras de la inquietante ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de seguridad social", *Documentación Laboral,* núm. 99, 2013.

Tortuero Plaza, J.L. "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, Editorial Cinca, 2022.

Tortuero Plaza, J. L. "De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal", *Revista de Trabajo y de Seguridad Social, CEF,* núm. 429 (diciembre), 2018, págs. 105-135.

Tortuero Plaza, J.L. "Las claves de las reformas del sistema de pensiones y la ruptura del pacto intergeneracional", en AA.VV. Cavas Martínez, F. y Luján Alcaraz, J. (Directores) *Crisis económica, reformas laborales y protección social" Homenaje al profesor Jesús María Galiana Moreno,* Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2014. Págs. 1077 a 1117.

Tortuero Plaza, J. L. "La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* núm. 44, 2003.

Tortuero Plaza, J. L. "De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal", *Revista de Trabajo y de Seguridad Social, CEF,* núm. 429 (diciembre 2018), págs. 105-135.

Vicente Palacio, A. "El Sistema de Seguridad Social en el contexto de la nueva sociedad del riesgo", *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social CEF,* núm. 363, 2013

Vila Tierno, F. y Moreno Romero, F. "Equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad: pensiones mínimas revalorización automática y factor de sostenibilidad", en AA.VV. (Álvarez Cortes, J.C., Director), *Trabajadores maduros y Seguridad Social,* Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

Villar Cañada, I.A., "La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones. También, y más aún, en épocas de crisis*", Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social,* num. 8, 2024. Págs. 98-119.

Otras referencias bibliográficas:

Informe Anual 2023 del Banco de España. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf,

Informe de la AIReF 1/2019 sobre sostenibilidad de pensiones 2019, disponible en (consulta realizada en fecha 24/07/2024): https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/01/opinion-pensiones/190109_Opinion_SS.pdf

Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la seguridad social y su situación a 31 de diciembre de 2018, del Tribunal de Cuentas. Disponible en: https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/I1381.pdf

OECD, *Perspectivas del empleo de la OCDE 2024 Nota de país: España,* 07/2024. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/perspectivas-del-empleo-de-la-ocde-2024-nota-de-pais_7af876a7-es/espana_aa3b1b42-es.html#:~:text=El%20mercado%20laboral%20espa%C3%B1ol%20ha,el%20primer%20trimestre%20de%202024.

Proyecto de Presupuestos del Ejercicio 2018, Anexo al Informe económico-financiero, Vol. V, Tomo 2, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2018.