Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 61-83

El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada[1]

The necessary strengthening of public pension system revenues as a guarantee of its sustainability: challenges and difficulties in a digitalized economy

Isabel María Villar Cañada *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Jaén
https://orcid.org/0000-0002-3539-8173

Sumario

1. Planteamiento general. Los desafíos para el sistema de Seguridad Social en las próximas décadas
2. El incremento de los ingresos como instrumento para la sostenibilidad del sistema
   2.1. La creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional
   2.2. El incremento adicional de las bases máximas de cotización
   2.3. La cuota adicional de solidaridad
   2.4. La lucha contra el fraude
   2.5. La reforma del modelo de cotización de las personas trabajadoras autónomas
   2.6. La prolongación de la vida laboral. El envejecimiento activo
3. La sostenibilidad del sistema ante una economía digitalizada
   3.1. La reforma del modelo tradicional de financiación del sistema
   3.2. El potencial de las nuevas tecnologías como instrumento para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social.
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Cita Sugerida: VILLAR CAÑADA, I.M.: «El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 61-83.

[1] Trabajo realizado en el marco del Proyecto Estatal de I+D+I "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica" (PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, convocatoria Proyectos de Generación del Conocimiento 2022. IP Francisco Vila Tierno.

Resumen

La sostenibilidad del sistema público de pensiones se enfrenta en las próximas décadas a importantes desafíos. Al progresivo envejecimiento de la población, acrecentado por la inminente jubilación de la generación del baby boom, se unen los efectos que para la Seguridad Social derivan de la digitalización de la economía y de los entornos laborales y que hacen necesario acometer reformas con el objetivo de garantizar su viabilidad económico-financiera. En los últimos años se están implementado diversas medidas que, más allá del recorte del gasto, presente en anteriores procesos reformistas, se dirigen a aumentar los ingresos del sistema. Pero, junto a ellas, resulta necesario un replanteamiento del modelo de tradicional de financiación en búsqueda de fórmulas de que, además de contribuir a la sostenibilidad económico-financiera del sistema, permitan ofrecer una respuesta suficiente y adecuada frente a las cambiantes necesidades de la ciudadanía.

Palabras clave

Seguridad Social; sistema de pensiones; sostenibilidad; financiación; digitalización; inteligencia artificial

Abstract

The sustainability of the public pension system will face significant challenges in the coming decades. The progressive ageing of the population—intensified by the imminent retirement of the baby boom generation—converges with the effects that the digitalization of the economy and of work environments exert on Social Security, thereby making it necessary to undertake reforms aimed at ensuring its economic and financial viability. In recent years, a number of measures have been implemented which, moving beyond the expenditure-cutting approach characteristic of earlier reform processes, seek to strengthen the system's revenue base. Nonetheless, these measures must be accompanied by a reconsideration of the traditional funding model, with the aim of identifying mechanisms that, in addition to contributing to the system's financial sustainability, provide an adequate and sufficient response to the evolving needs of the population.

Keywords

Social security; públic pension system; sustainability; funding; digitalization; artificial intelligence

1. PLANTEAMIENTO GENERAL. LOS DESAFÍOS PARA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

En la actualidad, la generalidad de los sistemas de protección social de nuestro entorno, se enfrentan a dos importantes desafíos. Por un lado, el derivado del factor demográfico, principalmente del progresivo envejecimiento de la población; y, por otro, el proceso de transformación digital, la sociedad 4.0, y sus efectos sobre los entornos económicos y laborales. Nuestra Seguridad Social no es ajena, evidentemente, a estos retos. Antes al contrario, los mismos adquieren en nuestro país una particular relevancia, derivada, entre otros factores, de la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom,* un factor coyuntural, pero con un incuestionable impacto en el sistema público de pensiones[2]. Nos hallamos, así, ante dos procesos independientes, pero coincidentes en el tiempo, que, sin duda, van a tener un importante impacto en los próximos años -lo están empezando a tener ya- sobre un sistema de Seguridad Social como el nuestro, sustentado desde el punto de vista económico-financiero en el principio de solidaridad intergeneracional y la técnica del reparto.

Más allá de la incertidumbre sobre la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, alimentada, en muchos casos, de una manera interesada desde algunos sectores, la realidad es que el sistema de Seguridad Social debe adaptarse a los nuevos escenarios derivados de estos desafíos. Una adaptación que, para que sea llevada a cabo de manera adecuada, debe partir de que no nos hallamos ante problemas u obstáculos insalvables, sino ante escenarios derivados de avances sociales y tecnológicos que no tienen por qué hacer inviable al sistema, pero frente a los cuales se hace más necesaria que nunca una adecuada respuesta por parte de los poderes públicos[3].

El informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, en su Recomendación número 0, establece que "el sistema español de Seguridad Social… constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar, el estandarte y la seña de identidad de una sociedad moderna y cohesionada". Al mismo tiempo, de manera expresa, se reafirma el "compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y en el seno de cada generación, y a través del reparto equitativo de las cargas", rechazándose cualquier transformación del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta, "en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema".

El carácter fundamental del sistema de Seguridad Social en el Estado Social de Derecho exige tener presentes las tensiones a las que se ve sometido y los poderes públicos tienen la obligación de ofrecer soluciones adecuadas a las mismas para que el sistema proporcione una protección suficiente frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (art. 41 CE).

Así pues, para garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social resulta imprescindible adaptar sus elementos (encuadramiento, gestión, financiación, acción protectora…) a los efectos derivados de los retos demográfico y digital a los que se enfrenta. Es más, esta adaptación no debe limitarse al sistema público de pensiones, sino que debe llevarse a cabo también en el resto de sistemas protectores (salud, servicios sociales, dependencia) si pretende garantizarse una protección eficiente de la población mayor.

[2] Un detenido análisis sobre este impacto económico en nuestra Seguridad Social en Hierro Hierro, F. J.: "A vueltas sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones: una aproximación al informe Proyecciones del gasto público en pensiones. España". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 271, 2024, págs.43 y ss.

[3] Resulta incuestionable el papel que la Seguridad Social ha venido desempeñando como "amortiguador social" de las consecuencias negativas sobre la población de los distintos procesos de crisis, actuando como instrumento redistributivo y de solidaridad social intergeneracional.

Un análisis del panorama actual de nuestro sistema de Seguridad Social, así como buena parte de las medidas a adoptar, vienen siendo recogidas por la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, que, en sus sucesivos informes, marcan la hoja de ruta que debe orientar la actuación legislativa[4]. Entre esas líneas de actuación, la Recomendación 19 bis, incorporada en 2020, aparece dedicada a la "Seguridad Social y Economía Digitalizada". En ella la Comisión deja constancia expresa de la profunda transformación que el proceso de digitalización de la economía está generando en el entorno productivo, "con la intensificación de la robotización, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales". Unos fenómenos que afectan directamente a la organización del trabajo y a la ordenación de las relaciones laborales y que también se proyectan en el sistema de Seguridad Social y frente a los cuales resulta necesario "llevar a cabo las adaptaciones normativas que permitan la identificación y atención de nuevas necesidades sociales y colectivos vulnerables, al tiempo que se preservan las señas de identidad de nuestro modelo de protección social".

Pues bien, con el mencionado objetivo de dar adecuada respuesta a las demandas y necesidades derivadas de los retos, presentes y futuros, a los que se enfrenta nuestro sistema de Seguridad Social y atender a lo previsto en el Pacto de Toledo de 2020, así como en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, dedicada a la "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo", desde 2021 se han venido llevando a cabo distintas reformas sobre nuestro sistema, concretadas principalmente en dos fases: una primera, materializada en 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; y una segunda fase, llevada a cabo por 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[5].

Estas dos fases del más reciente proceso reformista comparten una misma filosofía: la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema, pero desde un enfoque integral, en el que se incluye tanto la tradicional dimensión económico financiera, como también la dimensión social, no siempre presente en los procesos de reforma anteriores (2011 y, de manera mucho más evidente, 2013).

Y, por lo que interesa desde la temática de este trabajo, desde la perspectiva de la garantía sostenibilidad financiera, se produce otro acertado cambio de enfoque legislativo desde el momento en que la misma pretende alcanzarse no únicamente, como hasta ese momento, mediante una reducción de los gastos del sistema[6], sino, también a través del incremento de los ingresos, tanto los derivados de las aportaciones estatales como los procedentes de las cotizaciones de los sujetos obligados.

[4] Se trata este de un "punto fuerte" de nuestro sistema, que requiere ser destacado, en cuanto nos hallamos ante una manifestación del consenso parlamentario, refrendada por los agentes sociales y esencial.

[5] Junto a ellos, también resultan destacables las medidas introducidas por el Real Decreto ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

[6] Este objetivo de la reducción de gastos sí estuvo presente en la reforma de 2021 con las medidas vinculadas la jubilación anticipada y la jubilación demorada. También, al menos en principio, en la de 2023, con la reforma dirigida a la ampliación del período a tener en cuenta para la determinación de la base regulada, aunque la modificación finalmente aprobada (opción, a partir de 2026, entre la correspondiente a los últimos 25 años cotizados o la de los 29 años previos al acceso a la jubilación, pudiendo descartarse los dos años menor beneficiosos) se va a traducir en un aumento de los gastos para el sistema, al menos a corto y medio plazo (los próximos 20 aproximadamente).

2. EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS COMO INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Como se ha apuntado con anterioridad, resultan incuestionables los retos demográficos a los que se enfrenta en las próximas décadas nuestro sistema de Seguridad Social, así como la necesidad de atender a los mismos en aras a la sostenibilidad del sistema. La disminución progresiva de la tasa de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y, junto a ellos, la jubilación de la numerosa generación del *baby boom* (con, por lo general, prolongadas carreras de cotización y pensiones elevadas), sitúan a la Seguridad Social ante un panorama que no hace sino acrecentar las dudas que, desde hace ya varias décadas, se vienen planteando sobre la viabilidad económico-financiera a largo plazo de nuestro sistema público de pensiones.

Un panorama este que se ve claramente reflejado en el Informe sobre Envejecimiento 2024 (Ageing Report 2024) de la Comisión Europea. En el mismo expresamente se pone de relieve el elevado nivel de envejecimiento de la población en nuestro país y los consiguientes efectos en el aumento del gasto en pensiones -y también en sanidad- en los próximos años. Aunque estamos ante un escenario que afecta a la generalidad de los países del ámbito comunitario, su incidencia es particularmente relevante en el caso de España, previéndose que el gasto medio en pensiones entre 2022 y 2050 se situará en el 15,1% del PIB (alcanzando un máximo del 17,3% en 2050). En función de estas proyecciones, nuestro país deberá dedicar a pagar las pensiones de jubilación en torno al 41% de los ingresos procedentes de cotizaciones e impuestos, el porcentaje más elevado de la Unión Europea, ante lo cual la Comisión plantea la necesidad de que se acometan reformas dirigidas a mejorar la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

Ante este escenario, resulta necesario, por tanto, incidir en la adopción de medidas que se dirijan a reforzar la capacidad financiera del sistema, incrementando los ingresos, como línea de actuación imprescindible para garantizar su sostenibilidad. Como ya se ha indicado, el legislador parece haber tomado conciencia de esta necesidad y, desde 2021, de manera progresiva se están implementado en nuestra Seguridad Social diversas medidas enfocadas a conseguir un aumento de esos ingresos para hacer frente a la, ya inminente, jubilación de los *baby boomers*. Sin afán de exhaustividad, entre las más destacadas pueden señalarse:

2.1. La creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional

Introducido 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 (disp. adic. cuarta), el MEI se configura como el heredero del -afortunadamente no nato- factor de sostenibilidad[7] como instrumento dirigido a buscar la viabilidad financiera del sistema[8]. El Acuerdo social de 1 de julio de 2021, suscrito por el Gobierno con las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas, contempló de manera expresa que "en cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los firmantes se comprometen a negociar la sustitución del factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que

[7] Un interesante análisis de esta sustitución en López Gandía, J.: "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Derecho Social,* nº 96, 2021. Págs.47-61. Más recientemente, Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 482, 2024. Págs. 23-52.

[8] En 2020 la Comisión Europea ya instaba la puesta en marcha de medidas dirigidas a compensar los efectos derivados de la inaplicación (suspensión en ese momento) del factor de sostenibilidad. En este sentido, 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") contempló la "Sustitución del Factor de Sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional» (C30.R2-D).

operará a partir de 2027… que evite hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo".

Las dificultades en el proceso de negociación llevaron a que finalmente el diseño e implementación del MEI fuese acordado únicamente con las organizaciones sindicales, adelantándose su entrada en vigor a 2023 (Acuerdo social de 15 de noviembre de 2021).

Establecido como un mecanismo temporal con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo, el RD 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, regula este mecanismo, introduciendo un nuevo art. 127 bis) en la LGSS[9]. Así, con el objetivo de "repartir equilibradamente el esfuerzo entre las distintas generaciones, para que los jóvenes no sufran perjuicios que mermen acusadamente la cuantía de sus pensiones y favoreciendo la sostenibilidad a largo plazo del sistema de la Seguridad Social"[10], el MEI se configura como una cotización finalista, dirigida a nutrir el Fondo de Reserva -y, por tanto, al margen del principio de contributividad, característico de nuestro sistema de pensiones-. Resulta de aplicación en todos los regímenes de Seguridad Social y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación[11], y no será computable a efectos de prestaciones y ni objeto de ningún tipo de bonificación, reducción, exención o deducción.

Como es sabido, el porcentaje adicional de cotización correspondiente al MEI, aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes, se está incrementado un 0,1% desde su entrada en vigor en 2023, en función de lo establecido en la disp. transitoria cuadragésima tercera LGSS, hasta llegar al 1,2% en 2029 (y en principio hasta 2050) y repartiéndose la carga, en el caso del trabajo por cuenta ajena, entre empresa y persona trabajadora en los mismos términos establecidos para la cotización por contingencias comunes[12].

Pese a esta proyección hasta 2050, la cotización correspondiente al MEI "podrá aumentarse en el supuesto de que el Parlamento no acordase medidas correctoras del exceso de gasto que hubiera detectado la AIReF en sus Informes trianuales de evaluación" (disposición adicional segunda RD ley 2/2023).

Si bien parece evidente que una medida temporal como el MEI no sirve para resolver todos los problemas de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social[13], y sin entrar en las intensas críticas que

[9] La reforma de 2023 deroga la regulación del MEI de 2021, que establecía su ejecución en dos fases (la primera hasta 2032 y la segunda con un plazo por determinar) y modifica el porcentaje, estableciéndose su aplicación progresiva hasta 2029.

[10] Castro Medina, R.: "Mecanismo de Equidad Intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA. (Gómez Salado, M.A. el alt, dir.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, 2024. Pág. 291.

[11] Quedan excluidas del mismo las personas incluidas en el Régimen de Clases Pasivas y los colectivos excluidos de la obligación de cotizar por jubilación (por ejemplo, jubilados activos o quienes desarrollen programas de formación y prácticas no laborales y académicas).

[12] Así, según establece el art. 127 bis, "en el caso de que se modifique la estructura de distribución de la cotización entre empresa y trabajador por contingencias comunes esta cotización finalista se ajustará a la nueva estructura".

[13] Un profundo análisis, tanto jurídico como económico del MEI en Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 467. 2021. Págs. 132 y ss.

suscitó su aprobación -que determinaron, como se ha indicado, que la representación empresarial se "bajase" del acuerdo- relativas a sus efectos perniciosos sobre el empleo, el valor del MEI (además de haber sustituido el factor de sostenibilidad) reside en insertarse en un conjunto más amplio de reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad del sistema desde el lado de los ingresos, rompiendo así el tradicional ámbito de actuación limitado a la reducción de los gastos -y, por ende, de las pensiones- que presidió la mayor parte de los procesos reformistas de la pasada década.

2.2. El incremento adicional de las bases máximas de cotización

El equilibrio entre los principios de contributividad y de solidaridad se configura como uno de los elementos identificativos de nuestro sistema público de pensiones. Un rasgo este que aparece señalado en el Informe de Pacto de Toledo de 2020 en cuya recomendación 5, de manera expresa, se indica que "todas las reformas que se adopten en el futuro deberán mantener una combinación equilibrada entre contributividad, solidaridad y suficiencia, como señas de identidad del modelo" y que "la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema". Por su parte, en la recomendación 15, sobre "Solidaridad y garantía de suficiencia", se deja constancia de que el principio de solidaridad permite "modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia".

En esta línea, el componente 30.R6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia relativa a la "Adecuación de la base máxima de cotización del sistema" prevé el incremento gradual[14] de la base de cotización máxima del sistema, que "deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no alterar la naturaleza contributiva del sistema".

Pues bien, el RD ley 2/2023 materializa esta reforma relativa al incremento de las bases máximas de cotización, (que, conviene recordar, siguen siendo de las más bajas de la Unión Europea)[15]. Para ello, se sustenta en dos incrementos: uno básico, en función del cual el tope máximo de las bases de cotización tendrá un incremento anual equivalente al porcentaje en el que se actualicen las pensiones; y otro adicional, de 1,2% anual durante el periodo previsto en la Disp. transitoria trigésima octava (2024-2050). Frente a ello, la pensión máxima, además de la revalorización anual conforme al IPC, experimentará un discreto incremento adicional de 0,115% anual hasta 2050, aumentando a partir de ese año, en función de lo establecido en el apartado cuarto de la disp. transitoria trigésima novena LGSS)[16].

Sin quebrar totalmente el principio de contributividad, pues se continúa contemplando el incremento anual de ambos conceptos (base máxima y pensión máxima), la reforma refuerza el elemento solidario del sistema, desde el momento en que dicho incremento no resulta simétrico o equiparable, siendo notablemente superior en los próximos años, en los que las tensiones financieras para el sistema serán más intensas, en el caso de los límites máximos de las bases de cotización [17]. Así,

[14] El plazo de implementación de la reforma se fija de 30 años (siendo posteriormente ampliado a cuatro décadas por el RD ley 2/2023) lo que refleja "una planificación de la reforma de las pensiones de largo alcance". *Vid.* Monereo Pérez, J. L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Atelier, Barcelona, 2022. Pág. 81.

[15] La media de las citadas bases máximas en el ámbito comunitario supera los 6.000 €/mes.

[16] Un exhaustivo análisis de este doble incremento en 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*, nº 473, 2023. Págs. 34 y ss.

[17] Ese diferente ritmo de incremento en los últimos años queda reflejado en el progresivo aumento de la diferencia entre la base máxima y la pensión máxima, situándose por encima del 20% en 2023.

la brecha entre las bases máximas de cotización y las pensiones máximas se va a ir incrementando hasta 2050 (mientras las bases máximas aumentarán adicionalmente en un porcentaje superior al 30%, las pensiones máximas lo harán en torno al 3%)[18].

Existen también diferencias temporales, tanto en la entrada en vigor del incremento adicional (el relativo a las bases máximas comenzó a implantarse en 2024, mientras que el de las pensiones máximas no se ha aplicado hasta 2025) como en su finalización (hasta 2050 en el caso de las bases de cotización y hasta 2065 en la pensión máxima).

Nos hallamos, por tanto, ante una medida original e "imaginativa" cuyo efecto a largo plazo como instrumento para contribuir a garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema, resulta particularmente destacable. El diferente ritmo de implementación de los incrementos adicionales de bases y pensiones máximas consigue retrasar en el tiempo el incremento en la subida de estas últimas, hasta que se haya jubilado la mayoría de la generación del baby boom, dando lugar, así, a un aumento de los ingresos -y a una reducción de los costes- del sistema en los momentos más críticos para su sostenibilidad.

2.3. La cuota adicional de solidaridad

En la anteriormente citada recomendación 5 del Informe de seguimiento del Pacto de 2020, se plantea la necesaria –"indispensable", según el tenor literal de la misma- adecuación entre las bases de cotización y los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia. En los últimos años han sido varias las reformas implementadas con este objetivo (reducción de los conceptos excluidos de la base de cotización (art. 23.2 RD 2064/1995); o la más reciente reforma del sistema de cotización de las personas trabajadoras autónomas). Y en esta línea, y con el evidente objetivo de contribuir a la sostenibilidad del sistema incrementando sus ingresos, procedentes en este caso de las retribuciones más elevadas, se enmarca también la cuota adicional de solidaridad (art. 19 bis LGSS y art. 72 bis RD 2064/1995), que ha comenzado a implementarse en 2025 y que afecta a las personas trabajadoras cuyas retribuciones mensuales superen el importe de la base máxima de cotización prevista en el Régimen General de la Seguridad Social.

Así, estos importes que superen la base máxima, que tradicionalmente estaban exentos de cotización, quedan ahora sometidos a una cotización adicional estructurada en tres tramos que, aplicándose de manera progresiva[19], se situará en 2045 en el 5,5 % 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 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el 7% a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La carga de esta cotización adicional se reparte entre empresa y persona trabajadora en el mismo porcentaje que el previsto para la cotización por contingencias comunes (el 83,39 % corresponde a la parte empresarial y el 16,61% a la parte trabajadora).

A diferencia de lo previsto en el MEI, no aparece contemplado legalmente cuál ha de ser el destino de los ingresos derivados de la aplicación de esta cotización adicional de solidaridad, si bien,

[18] El incremento adicional de las pensiones solo se aplicará a las causadas desde 2025.

[19] Un régimen transitorio previsto en la Disp. transitoria cuadragésima segunda LGSS es considerado excesivo por algunas opiniones, lo que limita en buena parte la eficacia de la medida (v. gr. Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.,* pág. 30).

en aplicación de lo previsto en el art. 118.1 LGSS, el mismo debería destinarse también a la dotación de Fondo de Reserva[20].

Así pues, en lugar de optar por el destope de las bases máximas de cotización, que, pese a ser reivindicado desde diversos sectores sindicales y también por autorizadas voces de nuestra doctrina[21], resulta más complejo desde el punto de vista de la contributividad que sigue presidiendo nuestro sistema público de pensiones, el legislador ha diseñado esta medida novedosa con un resultado similar: recaudar por la remuneración total que perciba una persona trabajadora[22]. No obstante, la diferencia reside en que el tipo de cotización a aplicar es considerablemente menor al que hubiese resultado de aplicación en caso del destope. Y, además, tales remuneraciones no computan en la base de cotización, por lo que no serán tenidas en cuenta a la hora de determinar las bases reguladoras de prestaciones futuras[23]. Es decir, la medida se proyecta no sobre la carrera de seguro del cotizante, sino que, como reflejo de la solidaridad subyacente en la misma, servirá para la mejora de las pensiones de otros[24].

Nos hallamos, pues, ante una medida totalmente novedosa, sustentada, como ocurre con el MEI, sobre la idea de que la garantía de la sostenibilidad del sistema de pensiones requiere de solidaridad[25], en este caso, de quienes perciban mayores remuneraciones (por encima de la base máxima de cotización). Una solidaridad intra e intergeneracional sobre la que se sustenta, y ha de seguir sustentándose, nuestro sistema público de Seguridad Social (Recomendación Pacto de Toledo 2020).

No obstante, no puede obviarse que, según datos de la Agencia Tributaria, en 2024 solo el 9% de las personas trabajadoras percibieron ingresos superiores dicha base de cotización máxima. Ello, unido al régimen transitorio previsto, hacen que la efectividad de esta medida para garantizar, por sí sola, la sostenibilidad futura del sistema de pensiones se antoje limitada, al menos en los próximos años en los que, ya sabemos, el sistema se verá fuertemente tensionado por la jubilación de los *baby boomers*[26].

[20] Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?" *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 475, 2023. Pág. 19.

[21] En este sentido, Molina Navarrete, C.: Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión en entornos de sostenibilidad. En VV.AA. (Gómez Salado, M.A. et alt. dirs.): *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo».* Laborum, Murcia, 2024, pág. 341, quien defiende el citado destope, aunque de una manera gradual y progresiva.

[22] Esta cuota adicional de solidaridad se aplica a las personas trabajadoras por cuenta ajena incluidas en el Régimen General y a quienes trabajan por cuenta propia en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. Quedan excluidos, pues, quienes se integran en los Regímenes Especiales de Trabajadores por Cuenta Propia, de la Minería del Carbón y de Clases Pasivas.

[23] Lo cual, en opinión de Nicolás Bernat, J.A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.,* Pág. 36, "puede abrir un resquicio al fraude, en connivencia con la persona trabajadora, al objeto de ahorrarse los obligados de la obligación de cotizar los importes suplementarios a ingresar, al no constituir ningún beneficio palpable para la percepción de futuras prestaciones".

[24] 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*, nº 6, 2024. Pág. 17.

[25] Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023", *op. cit.* Pág. 29.

[26] Algunas voces mantienen también que medidas como esta pueden afectar al crecimiento de la economía. *Vid.* Jiménez, S, y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas". *Papeles de la Economía Española*, nº 176, 2023. Pág. 107.

2.4. La lucha contra el fraude

El Pacto de Toledo de 2011 ya puso el foco en el coste que para el sistema deriva del acceso indebido o fraudulento a la protección -además de sus efectos como elementos de deslegitimación social-, así como en la necesidad de adoptar medidas encaminadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones y de luchar contra la economía irregular, combatiendo los efectos negativos que el empleo sumergido tiene en la estabilidad económica del sistema. En el Informe de seguimiento de 2020 (recomendación 10), la Comisión vuelve a insistir en la necesidad de seguir avanzando en el establecimiento de mecanismos de control tanto de los ingresos del sistema (reducción de la morosidad, afloramiento de la economía sumergida, con particular incidencia en sectores como el del servicio del hogar o de atención a personas…) como del adecuado percibo de las prestaciones. Y en aras a la consecución de este objetivo, se indican como vías principales: a) la mejora de la coordinación interadministativa, de manera que todas las administraciones implicadas (Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales, organismos autonómicos competentes y Ministerio del Interior) puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos, y b) el refuerzo tanto de los medios, materiales y humanos de la Inspección de Trabajo como del régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

En efecto, son dos los principales tipos de actuaciones fraudulentas en el ámbito de la Seguridad Social que se traducen en una reducción de los recursos del sistema: por un lado, aquellas que afectan a los ingresos, debido a la falta de cotización o a situaciones de infracotización (falta de inscripción de la empresa, afiliaciones o altas, falta de correspondencia entre las remuneraciones realmente percibidas y las bases de cotización, falsos autónomos, empleo sumergido…); y, por otro, las que inciden en el gasto, derivadas del reconocimiento o mantenimiento irregular de prestaciones (altas ficticias, falta de comunicación de cambios en las circunstancias personales o profesionales de la persona beneficiaria que tienen incidencia en el mantenimiento del derecho a la prestación, etc).

La lucha contra el fraude se presenta, así, como una vía esencial para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social, una importancia esta que adquiere particular dimensión en un contexto como el actual de tensiones financieras y de incertidumbre sobre el futuro del sistema, presente en buena parte de la ciudadanía[27]. Y es que, además de las consecuencias negativas que las actuaciones fraudulentas pueden generar en el alcance de la protección dispensada a la persona beneficiaria y de los evidentes efectos negativos para la sostenibilidad económico-financiera del sistema de Seguridad Social, el deficiente control del fraude puede ser interpretado también por la ciudadanía como el reflejo de un funcionamiento ineficiente de nuestra Seguridad Social, lo que puede traducirse, como ya apuntó el Pacto de Toledo en 2011, en una pérdida de credibilidad hacia el mismo y hacia las medidas dirigidas a garantizar su viabilidad.

Son varias las manifestaciones que en los últimos años reflejan la toma de conciencia sobre la necesidad de una actuación conjunta y decidida de los poderes públicos con este objetivo de evitar la fuga de recursos del sistema[28]. En el ámbito específico de la Seguridad Social, además de las reformas

[27] De particular interés sobre este tema resulta el estudio del profesor Suárez Corujo, B: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 3, 2015. Págs. 97-122.

[28] Entre ellas, *v.gr.* la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social; la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social; la creación, dentro de la estructura de la ITSS, de la Oficina Nacional de Lucha contra el fraude, como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (RD 192/2018, de 6 de abril); Los sucesivos planes estratégicos

normativas dirigidas al reforzamiento de los requisitos de acceso y del control de las prestaciones, particularmente centradas en el ámbito de la incapacidad temporal y el desempleo, las medidas concretas enmarcadas en el objetivo de la lucha contra el fraude van desde aquellas que, con una finalidad preventiva, la propia Administración de la Seguridad Social ofrece a las empresas con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de cotización ante una coyuntura económica negativa (aplazamientos o fraccionamientos en la liquidación mensual de cuotas), hasta las correctivas, como el procedimiento recaudatorio ejecutivo por la vía de apremio que permite la ejecución forzosa sobre el patrimonio del obligado al pago, incluyendo el embargo de bienes y derechos, así como la adopción previa de medidas cautelares, o las de naturaleza sancionadora, administrativa o penal[29].

Y no puede dejar de señalarse, como se verá más adelante, la potencialidad que presentan las nuevas tecnologías como instrumento para reforzar la detección de comportamientos fraudulentos.

Resulta evidente que una eficaz lucha contra el fraude requiere dotar a la Administración de recursos, tanto materiales como humanos, adecuados y suficientes. Y es esencial también, como se apuntaba, una adecuada colaboración entre todos los agentes que, directa o indirectamente, intervienen en la gestión del sistema. En este sentido, el art. 134 LGSS establece la obligación de las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social de colaborar con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "en orden a la vigilancia que esta tiene atribuida respecto al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores". Por su parte, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (el art. 16. 3) establece de manera expresa que las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, facilitándole, cuando le sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado; una colaboración que debe ser recíproca (art. 17.1).

Este mandato legal se viene materializando en diversas resoluciones con la finalidad de fortalecer la colaboración interadministrativa, centrándose, sobre todo en los últimos años, en el intercambio de datos, automatización y procesos telemáticos. Entre ellas pueden señalarse las Resolución de 26 de julio de 2018 y de 25 de julio de 2019 por las que se publican sendos convenios entre la TGSS la ITSS, para intensificar y hacer más eficaz su colaboración recíproca, facilitando aspectos como el acceso a bases de datos, el intercambio de información, la formación o la creación de comisiones de seguimiento. O, más recientemente, la Resolución de 5 de mayo de 2025 por la que se publica el convenio entre la TGSS y el Ministerio de Hacienda sobre intercambio de información estadística.

No obstante, es necesario seguir avanzando por esta vía de colaboración institucional (también a nivel autonómico), con el resto de los sujetos con competencias gestoras y también con los interlocutores sociales como elemento imprescindible para una gestión más eficiente y una eficaz lucha contra las conductas fraudulentas.

---

de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre cuyos objetivos se encuentran el control de las obligaciones en materia de Seguridad Social de las empresas, la detección y sanción del empleo irregular, falsos autónomos o empresas ficticias, o la detección de la aplicación y obtención indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social; o la creación del Observatorio para la lucha contra el fraude en la Seguridad Social (Orden TMS/667/2019, de 5 de junio).

[29] Al respecto, Suárez Corujo, B.: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis", *op. cit.* Págs. 102 y ss.

2.5. La reforma del modelo de cotización de las personas trabajadoras autónomas

Si bien el estudio del proceso de convergencia entre el Régimen General y el RETA transciende el objetivo del presente trabajo, en este análisis de las reformas operadas en los últimos años con la finalidad de aumentar los ingresos del sistema de Seguridad Social conviene hacer una breve mención al nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

La cotización en el ámbito del trabajo autónomo ha venido, durante mucho tiempo, siendo cuestionada, principalmente por la libertad del/de la autónoma/a para decidir su base de cotización, con independencia de los rendimientos reales obtenidos por el desarrollo de la actividad. Esto generaba un evidente problema para el sistema de Seguridad Social, por la pérdida de ingresos que derivaba de que una amplia mayoría de las personas (en torno al 85%) optasen por la base mínima , lo que convertía al RETA en un régimen deficitario, necesitado de aportaciones del Régimen General para garantizar su sostenibilidad, con el consiguiente perjuicio para un principio básico del sistema como es el de solidaridad -además del problema derivado para los propios sujetos protegidos, por la limitada cuantía de las prestaciones generadas, consecuencia de esas bases mínimas de cotización, que, en muchos casos, requerían de complementos a mínimos-.

Consciente de esta realidad, y en aras a contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema, el Informe del Pacto de Toledo 2020 ya contempló de manera expresa la necesidad de establecer "medidas para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a sus ingresos reales, de manera que no se vean perjudicados los elementales principios de contributividad y de solidaridad en los que se fundamenta el sistema" (recomendación 4). En esta misma línea, la recomendación 5 (adecuación de las bases y periodos de cotización) consideró indispensable que, con carácter general, las bases de cotización se adecúen a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya sea por cuenta ajena o propia., instando a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y mejorando los instrumentos de control de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones.

Pues bien, como es sabido, el RD ley 13/2022, de 26 de julio[30], vino a establecer un nuevo sistema de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas en función de los ingresos reales obtenidos por su actividad, aplicable de manera progresiva desde 2023[31].

Muy a grandes rasgos, y sin intención alguna de realizar un análisis exhaustivo de este sistema[32], se establecen quince tramos de rendimientos netos mensuales previstos, correspondiendo a cada uno de ellos una base mínima y una máxima. Así, en función de la estimación de los rendimientos netos que realice el/la autónomo/a y del tramo en que se integre, deberá elegir la base por la que va a cotizar, que habrá de estar incluida en el rango permitido para ese tramo. Una vez elegida la base

[30] Este RD ley materializa lo pactado por Gobierno y agentes sociales en el Acuerdo para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas y asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones de julio de 2021.

[31] Se contempla un periodo de transición de nueve años (hasta 2032), con revisiones periódicas cada tres años, en las que el Gobierno, junto a las organizaciones empresariales y sindicales y las asociaciones de autónomos podrán decidir la aceleración del calendario.

[32] Un estudio detenido del nuevo sistema de cotización en Trillo García, A.R. y Rodríguez Iniesta, G.: *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (régimen jurídico tras las reformas de 2022-2024).* Laborum. Murcia, 2024; Aragón Gómez, C.: "El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* nº 99, 2023; o López Insua, B.M.: "Los trabajadores autónomos tras las últimas reformas de 2022 y 2023. Estudio a las novedades normativas recogidas en el RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 y otras leyes". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 2, 2023. Págs. 197-202.

de cotización, la determinación de la cuota a abonar se realizará aplicando sobre la base los tipos de cotización fijados legalmente[33].

Se contempla también la posibilidad de realizar hasta seis cambios anuales de base de cotización, previa solicitud a la Tesorería General de la Seguridad Social, con el objetivo de facilitar el ajuste del esfuerzo de cotización a la evolución real de los ingresos. Y al cierre del ejercicio fiscal, la Seguridad Social revisa los ingresos declarados y procede a regularizar las cuotas pagadas, de manera que el/la autónomo/a deberá proceder a su ingreso en el supuesto de que la cotización realizada fuese inferior a lo que le correspondía y podrá solicitar la devolución si fue superior.

Indudablemente, este nuevo sistema de cotización supone un avance fundamental desde la perspectiva de la racionalización y convergencia del sistema de Seguridad Social y de la intensidad de la protección frente a las situaciones de necesidad del colectivo de personas trabajadoras autónomas. Pero también lo es, evidentemente, desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del sistema, constituyendo una vía para incrementar los recursos de la Seguridad Social.

No obstante, no puede obviarse la complejidad del sistema de cotización, que requiere de una adecuada y efectiva colaboración entre la Administración de la Seguridad Social y la Administración Tributaria que facilite el intercambio de información y un adecuado ajuste entre los rendimientos reales obtenidos y el esfuerzo de cotización de realizado. Es necesaria, asimismo, una adecuada información y formación de las personas trabajadoras autónomas que contribuya a un progresivo cambio de mentalidad, desde la visión tradicional y limitada que considera a la Seguridad Social como un gasto a una más amplia, que contemple los beneficios protectores futuros.

Y tampoco se puede dejar de tener en cuenta que, por sí sola, la reforma no va a solucionar todos los problemas existentes en torno al trabajo por cuenta propia, como el tema de la economía sumergida, y que la misma puede generar también efectos negativos e indeseados como la subida de precios para compensar el mayor esfuerzo de cotización o la búsqueda de ventajas en otros países en los que las condiciones de tributación y/o cotización sean más ventajosas[34].

2.6. La prolongación de la vida laboral. El envejecimiento activo

En los últimos tiempos venimos asistiendo en nuestro sistema de Seguridad Social a la implementación o el refuerzo de una serie de medidas dirigidas a fomentar el retraso de la jubilación, que podríamos enmarcar en el concepto amplio de "envejecimiento activo". Así, la mayor penalización de las jubilaciones anticipadas, la mejora de los incentivos para quienes decidan prolongar su vida laboral más allá de la edad legalmente establecida (jubilación demorada) o la redefinición del régimen de compatibilidad entre trabajo y pensión (jubilación activa) coinciden en el objetivo de mantener más tiempo en activo a las personas trabajadoras[35].

Estas medidas, más allá de buscar garantizar el derecho a trabajar de las personas mayores (como en muchas ocasiones se nos presentan), tienen un indudable efecto positivo desde el punto de

[33] Para 2025 son: 28,30% por contingencias comunes; 1,30% por contingencias profesionales; 0,90% por cese de actividad; 0,10% por formación profesional y 0,80% por MEI.

[34] Un interesante estudio sobre la cotización en el trabajo autónomo es el realizado por Hierro Hierro, F.J.: "La cotización del trabajo autónomo: un largo camino (pasado y futuro)", en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F. coords.): *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza,* vol. I. Laborum. Murcia, 2024. Págs. 187-203.

[35] Este objetivo estuvo ya presente de forma evidente en el RD ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

vista de la sostenibilidad financiera del sistema, tanto desde la perspectiva de la disminución de gastos como del incremento de sus ingresos.

Así, por una parte, ante el escaso éxito en nuestro país de la jubilación demorada, la Ley 21/2021 reforzó los incentivos a la prolongación de la vida laboral establecidos en la reforma de 2011, regulando el denominado "complemento económico" (art. 210.2 LGSS) para los casos en los que se demore el acceso a la pensión de jubilación[36]. Una mejora que se aplicó directamente no sólo a las personas que demorasen la jubilación a partir de la entrada en vigor de la Ley, sino también a quienes, habiéndola demorado previamente sin contemplar esa posibilidad, se jubilaron en 2022. Y que ha supuesto un incremento destacable en las altas iniciales de jubilación demorada (dentro de los discretos resultados de esta modalidad), pasando del 4,6% entre 2015 y 2021 al 5,4% en 2022 y al 8,1% en 2023[37].

Por otra parte, en cumplimiento de la recomendación 12 del Pacto de Toledo 2020 y fruto del Acuerdo entre Gobierno y agentes sociales de 31 de julio de 2024[38], el RD ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, reforma, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de la jubilación activa, regulada en el art. 214 LGSS[39]. Así, con entrada en vigor el l1 de abril de 2025, se establece un nuevo modelo de jubilación activa que viene a flexibilizar el principio tradicional, que continúa contemplándose, aunque con posibles "salvedades", en el art. 213. 1 LGSS, en virtud del cual el disfrute de la pensión de jubilación es incompatible con el trabajo del pensionista[40].

Se pasa así del anterior modelo restrictivo y privilegiado, en virtud del cual solo podían acceder a la situación de jubilación activa quienes, en base a sus cotizaciones, ya habían generado derecho al 100% de la pensión, a un modelo universal, abierto a todas las personas trabajadoras que accedan a la pensión de jubilación[41].

Por otra parte, según la nueva redacción del art. 214.1 LGSS, en el nuevo modelo la jubilación activa ha de derivar necesariamente de una situación previa de jubilación demorada[42], es decir, sólo

[36] A opción de la persona interesada, por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió la edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión, el complemento puede consistir en: a) Un porcentaje adicional del 4%; b) una cantidad a tanto alzado; o c) una combinación de ambas fórmulas, opción ésta regulada por el RD 371/2023, de 16 de mayo.
En cuanto a los períodos inferiores a un año y superiores a 6 meses, la disp. final primera del RD-ley 11/2024 contempla que en el plazo de seis meses desde la publicación del RD-ley, "el Gobierno deberá modificar el RD 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 LGSS, con el fin de adaptar la fórmula mixta para el percibo del complemento económico a los cambios operados por este real decreto-ley". Una modificación ésta que aún se encuentra pendiente.

[37] Cruz Villalón J., Rodríguez Ramos, P. y Valverde Asencio, A.: Informe sobre "Compatibilidad ente pensión publica de Seguridad Social y Trabajo". 2025. Pág. 15. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

[38] Un análisis de este Acuerdo en Monereo Pérez, J.J. y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político-Social de 31 de julio de 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras". *Revista Derecho de la Seguridad Social*, nº 40, 2024, Págs. 13-40.

[39] Un detenido estudio del RD ley en Barceló Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo*, nº 6, 2025. Págs. 205-256.

[40] Un interesante trabajo sobre la compatibilidad trabajo-pensión en Chabannnes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 33, 2025. Págs. 121-151.

[41] Tortuero Plaza, J.L.: "Lo que se ve y lo que no se ve en la reforma de la jubilación activa". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº 12, 2025. Pág. 12.

[42] Para el profesor Tortuero, "la jubilación activa ha perdido buena parte de su identidad para convertirse en una figura dependiente o vinculada a la jubilación demorada", ibidem, pág. 9.

podrá compatibilizarse la percepción de la pensión de jubilación con la realización de un nuevo trabajo cuando entre la fecha del cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión haya transcurrido al menos un año. Asimismo, el porcentaje de compatibilidad de la pensión de jubilación se determina en función de los años en que la persona haya permanecido en activo tras cumplir la edad legal, oscilando entre el 45% si la demora es de un año, y el 100% si es de 5 o más años (art. 214.2 LGSS). Y se prevé el incremento del porcentaje que resulte en 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos que permanezca en la situación de jubilación activa, con el máximo del 100 % de la pensión.

Y si la compatibilidad es con una actividad por cuenta propia, se exige tener contratado, al menos, a una persona trabajadora por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses, o contratar, también con carácter indefinido a un nuevo trabajador/a por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa[43].

Indudablemente, como se apuntaba, ambas reformas (jubilación demorada y jubilación activa) tienen un indudable objetivo: prolongar la permanencia en activo de las personas trabajadoras, con el evidente efecto positivo que del mismo deriva para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, que sigue recibiendo aportaciones en forma de cotizaciones. No obstante, esto no debiera hacernos olvidar que, en nuestro sistema, la pensión contributiva de jubilación se configura como una renta de sustitución para quien deja de percibir ingresos por cesar en el trabajo una vez cumplida la edad marcada por la ley, lo que no parece concordar con una eventual compatibilidad total entre la pensión y las rentas del trabajo a las que esta pretende sustituir. Es una realidad que, en buena parte de los países de nuestro entorno (Alemania, Austria, Portugal, Francia…), la tendencia es favorable a la compatibilidad bien plena o bien condicionada a un límite de rentas que el sujeto obtenga por el trabajo que venga realizando. Pero tal y como actualmente se configura la pensión de jubilación en nuestro sistema, la compatibilidad total con el trabajo no parece encajar en la filosofía de la pensión contributiva de jubilación.

Y tampoco conviene obviar que el acceso a estas modalidades de retraso de la jubilación se verá condicionado, en gran medida, por el tipo de trabajo desarrollado, con el consiguiente riesgo de desigualdad que de ello puede derivar. Así, en la mayor parte de los supuestos, tendrán menos posibilidades de acceder a las mismas quienes desarrollen puestos de trabajo caracterizados por una mayor penosidad o exigencia física, incompatible, en muchos casos, con una edad avanzada.

3. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ANTE UNA ECONOMÍA DIGITALIZADA

El proceso de digitalización y la introducción de la inteligencia artificial en la economía y en los entornos productivos proyectan evidentes e innegables efectos en los sistemas de Seguridad Social. El aumento de la precariedad, derivado en gran medida de la generalización de formas de trabajo atípico, el incremento de la economía irregular, la introducción de las nuevas tecnologías en

[43] En este caso, la cuantía de la pensión compatible con el trabajo alcanzará el 75 por ciento, cuando la demora en el acceso a la pensión de jubilación haya sido de entre uno y tres años, el 80% si ha sido de 4 años y el 100% en caso de 5 años o más de demora, resultando también de aplicación el incremento del 5% por cada 12 meses ininterrumpidos que se permanezca en la situación de jubilación activa.
Son varias las opiniones críticas con esta regulación, incluso anteriores a la reforma, por atraer mayoritariamente a trabajadores/as por cuenta propia, frente a los discretos resultados en el ámbito del trabajo por cuenta ajena (según la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA), el 90% de las personas jubiladas activas son autónomas), así como por las posibles situaciones de fraude en la contratación de trabajadores exigida para tener derecho al 100% de la pensión. *Vid.* Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas.* La Ley, Madrid, 2022. Págs. 201 y ss.

las empresas con la consiguiente destrucción de empleos en sectores tradicionales, no compensados suficientemente con la creación de otros nuevos en sectores digitalizados, etc., generan -y lo van a hacer en mayor medida en los próximos años- nuevas situaciones de necesidad entre la población, aumentando la vulnerabilidad de buena parte de la clase trabajadora, en particular de colectivos como las personas mayores, las mujeres o las personas con discapacidad.

Las consecuencias derivadas para nuestra Seguridad Social de esta cuarta revolución industrial son, como se apuntaba, incuestionables, sobre todo en el bloque contributivo -aunque también en el no contributivo- y contribuyen a acrecentar las dudas que, cada vez desde más amplios sectores, se plantean sobre la sostenibilidad económico-financiera del sistema, ya comprometida en gran medida en los próximos años por el factor demográfico y la jubilación de la numerosa generación del *baby boom*. Así, a los efectos derivados de la digitalización para las personas trabajadoras, concretados en las mayores dificultades para acceder a una protección contributiva adecuada y suficiente que derivan, en muchos casos, de carreras profesionales -y, por ende, de cotización- precarias e inestables, se une la disminución de recursos económicos para el sistema de Seguridad Social, en particular para el sistema público de pensiones.

No obstante, es necesario tener presente que sigue siendo obligación de los poderes públicos garantizar una protección, que además ha de ser suficiente, frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (art. 41 CE), unas necesidades que son cambiantes, que se ven condicionadas por el contexto social, político, económico y también digital[44]. Resulta necesario, imprescindible, pues, adaptar los tradicionales sistemas de protección social a las nuevas demandas de la población[45]. Pero este objetivo no debe ser visto como un imposible, puesto que si algo caracteriza la Seguridad Social es precisamente su dinamicidad y su carácter cambiante.

Es obligación del Estado, pues, articular los mecanismos necesarios para que el sistema de Seguridad Social proporcione a la ciudadanía una cobertura coherente, adecuada y suficiente que dé respuesta a las necesidades y demandas derivadas del actual contexto. Es decir, garantizar la viabilidad económico-financiera del sistema resulta esencial, pero sin olvidar la dimensión social a la hora de abordar la sostenibilidad del sistema[46]. La respuesta a los desafíos a los que se enfrenta la Seguridad Social en la actualidad debe realizarse, por tanto, volviendo a los orígenes del derecho social, planteándose como objetivo básico la justicia social y la protección de los colectivos más vulnerables de personas trabajadoras[47].

3.1. La reforma del modelo tradicional de financiación del sistema

Para ello, desde la perspectiva abordada en este trabajo, además de la implementación de las reformas paramétricas llevadas a cabo desde 2021 con la finalidad de contribuir a la sostenibilidad del sistema a través del incremento de sus ingresos, parece evidente la necesidad de reformar el tradicional modelo de financiación del sistema de Seguridad Social contributivo, de buscar nuevas

[44] Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang--es/index.htm.

[45] Esta necesaria adaptación es puesta de relieve por la OIT en el Informe "El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas", 2016, pág. 31, en el que se establece la necesidad de "fortalecer los sistemas de protección social para garantizar que todos los trabajadores reciban los beneficios de una cobertura adecuada", debiendo adaptar, cuando sea necesario, los sistemas de Seguridad Social existentes.

[46] Sobre esta cuestión, vid. Villar Cañada, I.M.: "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,* nº 8, 2024. Págs. 98-119.

[47] Fernández Sánchez, S.: "Incidencia de la revolución tecnológica en el sistema de Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales,* nº48, 2019. Págs.24-35.

fuentes de ingresos para el mismo, más allá del concepto clásico de cotización. La propia Comisión del Pacto de Toledo, en su Informe de 2020, hace hincapié en esta necesaria diversificación de las fuentes de ingresos, mediante la búsqueda de mecanismos innovadores, más allá de las cotizaciones que complementen la financiación de la Seguridad Social (recomendación 19 bis).

Como es sabido, la insuficiencia, desde hace más de una década, de los ingresos que el sistema recibe vía cotizaciones de los sujetos obligados para hacer frente a los compromisos en prestaciones contributivas, está siendo compensada con un mayor peso de las aportaciones anuales del Estado. Así, una vez "agotados" los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, desde 2017, y de manera reiterada, se está recurriendo, a través de diferentes técnicas (préstamos, transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado), a las aportaciones estatales para financiar gastos del bloque protector contributivo. En los últimos doce años, la "deuda" de la Seguridad Social con el Estado ha pasado de suponer el 0,6% del PIB en 2010 a representar el 3% del PIB en 2023, una evolución en la que tiene una evidente incidencia el progresivo aumento del gasto en pensiones contributivas, que se va a seguir incrementando en los próximos años, debido principalmente al inicio de la jubilación de los *baby boomers.*

Pese a las opiniones que, desde diversos sectores, consideran, erróneamente, que estas aportaciones de Estado cuestionan el principio de separación de fuentes de financiación del sistema (art. 109.2 LGSS) y al hecho de que, evidentemente, generan una mayor carga para la fiscalidad general, no existe impedimento legal alguno para que Estado, como responsable último del sistema de Seguridad Social, contribuya, mediante aportaciones específicas, a la sostenibilidad económico-financiera del bloque contributivo de protección. Es más, este aumento de las aportaciones presupuestarias no debiera interpretarse, sin más, como un ejemplo de debilidad de nuestro sistema, sino como una realidad presente en la mayor parte de los países europeos (en Francia o el Alemania el Estado asume en torno al 33% del gasto).

No obstante, también es una realidad que la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones no debiera hacerse depender de esas aportaciones. El esfuerzo de los poderes públicos y de los propios agentes sociales debe dirigirse a reforzar el papel de las cotizaciones como la principal vía de financiación de las prestaciones contributivas, incidiendo para ello en el mercado de trabajo, en la calidad y estabilidad del empleo, algo que no puede hacerse obviando los efectos que sobre el mismo derivan de la incorporación de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial.

La necesaria adecuación del modelo de financiación a los retos que para el sistema de Seguridad Social derivan de la digitalización de los entornos productivos requiere, pues, la ampliación y actualización del concepto clásico de cotización[48].

Varias son las fórmulas a través de las cuales se propone esa actualización. Entre ellas la famosa "cotización de los robots"[49], fórmula esta de compleja implantación en nuestro actual sistema público de Seguridad Social, pero cuya idea de fondo no deja de sustentarse en un modelo ya conocido: la cotización como principal fuente de financiación del sistema y el robot como sujeto de la cotización "que sustituye la expresión gráfica de los trabajadores a los que sustituye"[50].

[48] López Cumbre, L.: "La Seguridad Social ante la nueva "Revolución Digital"", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023. Págs. 16 y 17.

[49] Un interesante análisis es realizado por Gómez Salado, M.A.: "Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar". Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, nº 3, 2018. Págs.139-170.

[50] Tortuero Plaza, J.L.: "Las pensiones de futuro y la cotización de los robots. Un apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional", en VV.AA.: (López Cumbre, L. dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización.* Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2022. Pág. 270.

Con mayor concreción se apunta, por ejemplo, al establecimiento de una cotización especial para las empresas que amorticen puestos de trabajo por la automatización de sus procesos productivos[51], siempre que esa amortización no vaya acompañada de la contratación de otras personas trabajadoras con perfiles adaptados a la innovación tecnológica introducida en la empresa[52].

Esta medida no está exenta de crítica por parte de quienes consideran que podría suponer un obstáculo para la innovación tecnológica de las empresas de nuestro país, desincentivando la inversión en nuevas tecnologías. Unas críticas estas que "olvidan" los beneficios empresariales que derivarían del ahorro de costes, tanto salariales como de cotización, resultado de la reducción de la plantilla y del aumento de la productividad generado por la digitalización de los procesos productivos.

Se plantea también la posibilidad de establecer un impuesto especial a las empresas por la utilización de la robótica y de la IA. Serían varias las opciones en este caso[53]: que se determinase, bien en función del valor de dicha innovación o bien de la productividad derivada de la digitalización del proceso productivo; que tuviese en cuenta la retribución de la persona trabajadora que ocupaba el puesto amortizado por la incorporación del avance tecnológico; que gravase la mera titularidad de la innovación tecnológica, etc. Y hay incluso quienes plantean un impuesto ligado simplemente a la destrucción de empleo[54] o un impuesto general finalista, siguiendo el modelo francés de la Contribution Sociale Généralisée.

No encajarían en nuestro actual modelo de Seguridad Social, basado en el principio de solidaridad intra e intergeneracional, otras opciones sustentadas sobre fórmulas estrictas de capitalización[55] o que alteran la lógica del sistema de reparto, al introducir en él aspectos característicos de un modelo de capitalización, como las cuentas nocionales.

En cualquier caso, la garantía de sostenibilidad y suficiencia protectora de nuestra Seguridad Social exige seguir explorando esas otras vías de ingresos para el sistema, lo que no resulta sencillo, pese al planteamiento -un tanto utópico- que al respecto hace el Pacto de Toledo. Y parece evidente que la adaptación del modelo tradicional debe dirigirse hacia la búsqueda de nuevas formas de financiación sustentadas sobre el valor económico de la prestación de trabajo y no tanto sobre la calificación jurídica de la relación contractual[56].

[51] *Ibidem*. Pág. 271.

[52] Se plantea también que las empresas pudieran quedar exentas de esa cuota especial en los casos en que la extinción del contrato se deba a una falta de adaptación del/de la trabajador/a a la modificación tecnológica introducida (art. 52 b) ET). *Vid.* Ruiz Saura, J.E.: "Riesgos y oportunidades de la Seguridad Social ante la digitalización del trabajo", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social…, op. cit.* Pág. 362.

[53] *Ibidem*, pág. 363.

[54] Se trataría de aplicar el principio "quien destruye (o no crea) empleo, paga", esto es, una traslación del principio "quien contamina, paga", aplicado en el ámbito de la fiscalidad verde. *Vid.* VV.AA. (Serrano Falcón, C. (coord.): *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*. Universidad de Granada, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 2109. Pág. 46.

[55] Por ejemplo, la defendida por Quílez Moreno, J.M. y Aparicio Chofré, L., "Robots e inteligencia artificial: ¿Debería exigirse algún tipo de cotización?", *Diario La Ley, Núm. 5*, 2017. Págs. 6-7, quienes proponen la capitalización de las prestaciones de jubilación y de desempleo derivadas de la destrucción de empleo como consecuencia de la automatización o de la incorporación de sistema de IA en la empresa. En estos casos, las empresas deberían constituir en la TGSS los capitales coste correspondientes.

[56] Villar Cañada, I.M.: "La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 459, 2021. Págs. 188.

3.2. El potencial de las nuevas tecnologías como instrumento para contribuir a la viabilidad del sistema de Seguridad Social

Siendo evidentes los complejos desafíos que para la Seguridad Social derivan del proceso de digitalización, es necesario tener presentes también los aspectos positivos que para el sistema y su situación económico-financiera derivan de la aplicación de las nuevas tecnologías y de las herramientas de IA. Y es que oponerse, sin más, al proceso de digitalización no tendría ningún sentido. Los esfuerzos deben dirigirse hacia una utilización adecuada de las innovaciones tecnológicas, aprovechando su potencialidad para la mejora de la economía, del bienestar de las personas y, en lo que nos ocupa, del sistema de Seguridad Social. Se trata, pues, de poner los avances tecnológicos al servicio de la sociedad. Y este desarrollo tecnológico sostenible pasa, sin duda, por una opción de política del Derecho sustentada, como se apuntaba, sobre un sistema de protección social adaptado a las nuevas necesidades de la ciudadanía que proporcione una adecuada respuesta frente a ellas.

Las TICs y las herramientas de IA constituyen instrumentos útiles para la mejora de la gestión pública y la consecución de mayores niveles de transparencia y seguridad jurídica. El propio Informe de seguimiento del Pacto de Toledo 2020 resalta que las nuevas tecnologías por parte de la Administración de la Seguridad Social han facilitado las relaciones con las personas trabajadoras, pensionistas y demás personas usuarias del sistema de Seguridad Social y han favorecido y agilizado el cumplimiento de las obligaciones de las empresas y los/as autónomos/as (recomendación 7). Así, la adecuada utilización de estas herramientas de IA en el funcionamiento del sistema de Seguridad Social puede contribuir -y ya hay ejemplos de ello- a la garantía de su integridad y al refuerzo de su capacidad de prevención y reacción frente a condutas fraudulentas, mejorando la eficacia de los controles sobre el cumplimiento de las obligaciones empresariales y sobre el acceso, mantenimiento de las prestaciones[57]. Algo que, evidentemente, repercute positivamente en su sostenibilidad financiera y que presenta una especial relevancia en el contexto actual, caracterizado por la creciente complejidad de las relaciones laborales.

En nuestro país, a título de ejemplo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha incorporado desde 2018 el denominado "Modelo de Priorización de Citas" que, a grandes rasgos, consiste en un sistema de analítica predictiva para la gestión y control de los procesos de incapacidad temporal, especialmente en las funciones de revisión atribuidas a la Inspección Médica del INSS[58]. Esta herramienta permite analizar la situación profesional de la persona trabajadora (afiliación, cotización y características del puesto de trabajo, entre otros) y el diagnóstico de la patología que ha dado lugar a la baja en el trabajo, a través de historias clínicas facilitadas por los Servicios de Salud o las Mutuas colaboradoras, con el fin de identificar aquellos expedientes con mayor probabilidad de evolución hacia el alta médica. La posterior revisión facultativa permite confirmar o descartar dicha predicción, generándose un flujo de retroalimentación que mejora la capacidad del sistema para realizar selecciones cada vez más precisas La experiencia acumulada ha permitido optimizar,

[57] Esta utilidad es puesta de relieve de manera expresa por la Asociación Internacional de la Seguridad Social ("Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones" y "Directrices de la AISS sobre los Errores, la Evasión y el Fraude en los Sistemas de Seguridad Social", ambas de septiembre de 2019.
También en el ámbito comunitario, desde hace tiempo se viene instando a los Estados miembros a utilizar tecnologías digitales en el intercambio de los datos necesarios para la aplicación de la normativa sobre coordinación en materia de Seguridad Social, así como para acceder a dichos datos y ofrecer servicios fáciles de utilizar a la ciudadanía que ejerce su derecho a la libre circulación en Europa (Reglamento (CE) n.º 988/2009; Reglamento (UE) n.º 1244/2010 de la Comisión; Reglamento (UE) n.º 465/2012; o Reglamento (UE) n.º 1224/2012 de la Comisión).

[58] Un interesante análisis de este Modelo, así como de los riesgos que del mismo puede derivar en el ámbito de la protección de datos personales de las personas trabajadoras en Fernández Orrico, F.J.: "La IA como instrumento de predicción en materia de altas médicas, Un análisis a la vista de la normativa sobre protección de datos y la propuesta de Reglamento (UE) de IA", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social…", op. cit.* Págs. 133-152.

entre otras cuestiones, las tablas de duración estándar de los procesos de incapacidad temporal y los criterios de derivación a revisión médica.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social emplea la tecnología Big Data para la prevención y corrección del fraude, combinando herramientas de metodología analítica y predictiva con el objetivo de mejorar los controles sobre el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de Seguridad Social y facilitar la detección, corrección o prevención con una rapidez y eficacia mucho más avanzada. El análisis masivo de datos permite identificar patrones de comportamiento empresarial asociados a un mayor riesgo de incumplimiento (por ejemplo, probabilidades elevadas de entrada en procedimiento concursal o mayor porcentaje de incumplimiento en los supuestos de solicitudes de aplazamiento de cuotas) con la finalidad de anticiparse a esas situaciones u adoptar las medidas preventivas necesarias[59].

Y en este ámbito de la potencialidad de las herramientas de Big Data en la lucha contra el fraude, no puede dejar de mencionarse la posibilidad de que la Inspección de Trabajo emita actas de infracción basadas en actuaciones automatizadas, es decir, sin que exista intervención directa de personal funcionario actuante en su emisión (art. 53.1 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y RD 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social)[60].

Se tratan estos, solo de algunos ejemplos del avance del proceso de transformación digital en la gestión y administración de nuestro sistema de Seguridad Social. El potencial que tienen las herramientas de IA para contribuir a una gestión más eficaz y eficiente de los recursos del sistema y, por tanto, a su viabilidad económico-financiera, es evidente. Pero, pese al camino recorrido en los últimos años, nos hallamos aún en el inicio y el avance deberá ir acompañado de las debidas garantías. La necesidad de reforzar la transparencia algorítmica y el adecuado análisis de los datos y de asegurar la plena sujeción de los sistemas de IA a los principios constitucionales y al ordenamiento jurídico, garantizando los derechos y libertades de los sujetos implicados se presenta, así, como otro desafío central para el sistema de Seguridad Social en los próximos años.

4. CONCLUSIONES

El sistema público de pensiones español afronta dos grandes retos: por una parte, el derivado del factor demográfico por el envejecimiento de la población, acentuado por la ya inminente jubilación de la generación del *baby boom*; y, por otro, el tecnológico, consecuencia de la transformación digital de los entornos productivos y los efectos que de la misma derivan para la Seguridad Social. En ambos casos nos hallamos ante procesos que van a generar importantes tensiones sobre la situación económico-financiera del sistema en los próximos años y frente a los que resulta imprescindible una adecuada adaptación con el objetivo de garantizar su sostenibilidad, no sólo desde esa perspectiva económica, sino también social.

[59] Una explicación más detenida de este procedimiento en Aibar Bernad, J.: "El big data y el análisis de datos aplicados por la Tesorería General de la Seguridad Social como medio de lucha contra el fraude en la Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº 11, 2020.

[60] Al respecto vid. Cavas Martínez, F.: "Actas de infracción automatizadas en el procedimiento sancionador social", en VV.AA. (Sempere Navarro, A.V, Fernández Orrico, F.J. y Marbán Pinilla, M.T. coords.): *Procedimiento sancionador liquidatorio en el orden social. Actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Autoridad Laboral.* Laborum, Murcia, 2025. Págs. 289-308.

Las últimas reformas llevadas a cabo con ese objetivo representan un cambio de enfoque respecto a procesos reformistas anteriores que, principalmente, se habían centrado en la contención del gasto. Así, desde 2021, la búsqueda de la sostenibilidad financiera se ha concretado en diversas medidas dirigidas al aumento de los ingresos del sistema (incremento gradual de las bases máximas de cotización, MEI, cotización adicional de solidaridad, reforma del régimen de cotización de las personas trabajadoras autónomas…). Aunque, como se ha visto, ninguna de estas medidas resulta suficiente para resolver, por sí sola, las tensiones del sistema y garantizar su sostenibilidad[61], sí reflejan una clara línea de actuación legislativa para hacer frente al aumento del gasto en pensiones públicas que tendrá que soportar el sistema en los próximos años.

A la incertidumbre sobre la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social contribuye, sin duda, el proceso de digitalización de la economía y de los entornos laborales. Las consecuencias sobre el empleo de la incorporación en las empresas de las nuevas tecnologías y de los sistemas de IA exigen repensar el modelo tradicional de financiación del bloque contributivo de nuestra Seguridad Social, sustentado sobre la idea clásica de cotización. Resulta necesario explorar nuevas fuentes de ingresos complementarias a las cotizaciones, ya sea mediante contribuciones específicas vinculadas al proceso de automatización o mediante otras figuras fiscales finalistas Se trata, en definitiva, de vincular la aportación al sistema al valor económico de la actividad productiva, con independencia de cómo se organice. Pero este replanteamiento debe realizarse respetando las bases de nuestra Seguridad Social y el principio de solidaridad intra e intergeneracional que caracteriza al actual sistema de reparto y que resulta esencial en un Estado Social de Derecho.

Sin negar, pues, el reto que para el sistema deriva de la digitalización de los entornos laborales, las nuevas tecnologías presentan también un amplio potencial para la mejora de la gestión de la Seguridad Social y para el control del fraude, algo que, evidentemente, repercute positivamente en su sostenibilidad financiera. La mejora de la coordinación interadministrativa, junto con la utilización de tecnologías de analítica avanzada, Big Data e inteligencia artificial, permite avances significativos en la detección precoz de incumplimientos tanto en la cotización como en el acceso a prestaciones. Así, la digitalización, que supone un riesgo para la principal fuente de financiación tradicional de nuestra Seguridad Social contributiva, las cotizaciones, se convierte también en una herramienta poderosa para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos.

En definitiva, asegurar una protección adecuada y suficiente frente a las situaciones de necesidad de la ciudadanía y proteger a los colectivos más vulnerables sigue siendo un mandato constitucional ineludible. Para su cumplimiento, el sistema de Seguridad Social debe seguir adaptándose de forma dinámica a las nuevas necesidades de la población derivadas de la transformación digital y de la evolución demográfica, pero sin renunciar a sus bases que son las que configuran al sistema como el elemento central del Estado del Bienestar.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Gómez, C.: "El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)". *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº 99, 2023.

Barceló Cobedo, S.: "Nuevos perfiles de la jubilación demorada, activa y parcial". *Revista Justicia & Trabajo*, nº 6, 2025.

[61] En opinión de Jiménez, S. y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas", *op. cit.,* pág. 107, con medidas como la reforma del régimen de cotización del RETA, el MEI y el incremento de las bases de cotización no se compensará siquiera la mitad del incremento del gasto que se prevé tenga que soportar el sistema en las próximas décadas.

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*, nº 6, 2024.

Castro Medina, R.: "Mecanismo de Equidad Intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura", en VV.AA. (Gómez Salado, M.A. el alt, dir.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, Murcia, 2024.

Cavas Martínez, F.: "Actas de infracción automatizadas en el procedimiento sancionador social", en VV.AA. (Sempere Navarro, A.V, Fernándes Orrico, F.J. y Marbán Pinilla, M.T. coords.): *Procedimiento sancionador liquidatorio en el orden social. Actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Autoridad Laboral*. Laborum, Murcia, 2025.

Chabannnes, M.: "La compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 33, 2025.

Cruz Villalón J., Rodríguez Ramos, P. y Valverde Asencio, A.: *Informe sobre "Compatibilidad ente pensión publica de Seguridad Social y Trabajo".* 2025. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b2d5b002-788e-43a4-94c1-66ffa94c16ff/Compatibilidad_pension_SS_trabajo_informe_completo.pdf?MOD=AJPERES.

Fernández Orrico, F.J.: "La IA como instrumento de predicción en materia de altas médicas, Un análisis a la vista de la normativa sobre protección de datos y la propuesta de Reglamento (UE) de IA", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023.

Fernández Sánchez, S.: "Incidencia de la revolución tecnológica en el sistema de Seguridad Social". *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, nº 48, 2019.

Gómez Salado, M.A.: "Robótica, empleo y seguridad social. La cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, nº 3, 2018.

Hierro Hierro, F. J.: "A vueltas sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones: una aproximación al informe Proyecciones del gasto público en pensiones. España". *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 271, 2024.

Hierro Hierro, F.J.: "La cotización del trabajo autónomo: un largo camino (pasado y futuro)", en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Moreno Romero, F. coords.): *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza, vol. I.* Laborum. Murcia, 2024.

Jiménez, S, y Viola, A.: "El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas". *Papeles de la Economía Española*, nº 176, 2023.

López Cumbre, L.: "La Seguridad Social ante la nueva "Revolución Digital", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*. Laborum, Murcia, 2023.

López Gandía, J.: "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Derecho Social*, nº 96, 2021.

López Insua, B.M.: "Los trabajadores autónomos tras las últimas reformas de 2022 y 2023. Estudio a las novedades normativas recogidas en el RD-Ley 13/2022, RD-Ley 20/2022, Ley 31/2022 y otras leyes". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 2, 2023.

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*, nº 473, 2023.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?" *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 475, 2023.

Molina Navarrete, C.: Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión en entornos de sostenibilidad. En VV.AA. (Gómez Salado, M.A. et alt. dirs.): *Las pensiones ante los retos que plantea la "sociedad del riesgo"*. Laborum, Murcia, 2024.

Molina Navarrete, C.: *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas*. La Ley, Madrid, 2022.

Monereo Pérez, J. L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Atelier, Barcelona, 2022.

Monereo Pérez, J.J. y Rodríguez Iniesta, G.: "Claves del nuevo Acuerdo Político-Social de 31 de julio de 2024 en materia de Seguridad Social: luces y sombras". *Revista Derecho de la Seguridad Social*, nº 40, 2024.

Nicolás Bernad, J. A.: "Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 482, 2024.

Ruiz Saura, J.E.: "Riesgos y oportunidades de la Seguridad Social ante la digitalización del trabajo", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital.* Laborum, Murcia, 2023.

Serrano Falcón, C. (coord.): *El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social*. Universidad de Granada, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 2109.

Suárez Corujo, B: "El fraude en la Seguridad Social en tiempos de crisis". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 3, 2015.

Tortuero Plaza, J.L.: "Las pensiones de futuro y la cotización de los robots. Un apunte sobre el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional", en VV.AA. (López Cumbre, L. dir.): *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2022.

Tortuero Plaza, J.L.: "Lo que se ve y lo que no se ve en la reforma de la jubilación activa". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº 12, 2025.

Trillo García, A.R. y Rodríguez Iniesta, G.: *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (régimen jurídico tras las reformas de 2022-2024).* Laborum. Murcia, 2024.

Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 467. 2021.

Villar Cañada, I.M.: "La digitalización y los sistemas de protección social: oportunidades y desafíos". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº 459, 2021.

Villar Cañada, I.M.: "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*, nº 8, 2024.