

# Solidaridad y equidad intergeneracional en la sostenibilidad del sistema de pensiones, en aplicación del Real Decreto-Ley 2/2023

**José Alberto Nicolás Bernad**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Zaragoza (España)*  
[jnicolas@unizar.es](mailto:jnicolas@unizar.es) | <https://orcid.org/0000-0003-2049-0353>

## Extracto

La garantía de la sostenibilidad del sistema de pensiones ha sido un tema de abordaje clásico en nuestra doctrina desde los años 90, con gran preocupación de los poderes normativos sobre su futura suficiencia. La próxima incorporación a aquel de la generación *baby boom* la aumenta, en un claro cuestionamiento del volumen de gastos a soportar. La Ley 21/2021 y el Real Decreto-Ley 2/2023 suponen una tímida apuesta normativa en su contención. Introducen el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad, como instrumentos novedosos para el pretendido apuntalamiento, pero solo desde el capítulo de ingresos al sistema. El resumen final del primero se contiene en esta última disposición de urgencia, regulándose en ella, como novedad, el segundo, abriendo un debate científico sobre los efectos que podrá tener tal planteamiento.

En la presente aportación se hace un estudio doctrinal monográfico y crítico de ambas figuras recaudatorias, con la profusión necesaria para dotarla de singularidad respecto de investigaciones precedentes generalizadas, en relación con ambas reformas, centrándose únicamente en aquellas, a propósito de la norma de 2023, y abordando los problemas jurídicos de la reciente aprobación del Real Decreto 322/2024, de 26 de marzo, sobre la reglamentación de la, todavía no vigente, cotización solidaria.

**Palabras clave:** cotización; equidad intergeneracional; solidaridad; pensiones; sostenibilidad; jubilación; Seguridad Social; protección social.

Recibido: 18-04-2024 / Revisado: 10-05-2024 / Aceptado: 18-07-2024 / Publicado: 06-09-2024

**Cómo citar:** Nicolás Bernad, J. A. (2024). 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*, 482, 23-52. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.21569>

# Solidarity and intergenerational equity in the sustainability of the pension system, in application of Royal Decree-Law 2/2023

**José Alberto Nicolás Bernad**

*Professor of Labour and Social Security Law.*

*University of Zaragoza (Spain)*

[jnicolas@unizar.es](mailto:jnicolas@unizar.es) | <https://orcid.org/0000-0003-2049-0353>

## Abstract

Guaranteeing the sustainability of the pension system has been a classic approach in our doctrine since the 1990s, with great concern among regulatory powers about its future sufficiency. The next addition to that of the baby boom generation increases it, in a clear questioning of the volume of expenses to be supported. Law 21/2021 and Royal Decree-Law 2/2023 represent a timid regulatory commitment to its containment. They introduce the Intergenerational Equity Mechanism and the additional solidarity contribution, as novel instruments for the intended support, but only from the chapter of income to the system. The final summary of the first is contained in this last emergency provision, regulating, as a novelty, the second, opening a scientific debate on the effects that such an approach may have.

In this contribution, a monographic and critical doctrinal study of both tax collection figures is made, with the necessary profusion to give it uniqueness with respect to previous generalized investigations, in relation to both reforms, focusing only on those, regarding the 2023 standard, and addressing the legal problems of the recent approval of Royal Decree 322/2024, of March 26, on the regulation of the, not yet in force, solidarity contribution.

**Keywords:** contribution; intergenerational equity; solidarity; pensions; sustainability; retirement; Social Security; social protection.

Received: 18-04-2024 / Revised: 10-05-2024 / Accepted: 18-07-2024 / Published: 06-09-2024

**Citation:** Nicolás Bernad, J. A. (2024). Solidarity and intergenerational equity in the sustainability of the pension system, in application of Royal Decree-Law 2/2023. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 482, 23-52. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.21569>



## Sumario

1. Cotización adicional de solidaridad: un mecanismo de ámbito subjetivo limitado
    - 1.1. Modificaciones en la base máxima de cotización para la determinación del exceso sometido a contribución por solidaridad
    - 1.2. Tratamiento legal de la futura cotización adicional de solidaridad
    - 1.3. Problemas jurídicos y aplicativos provenientes del desarrollo reglamentario de la cotización por solidaridad
    - 1.4. Repuesta prestacional al sobreesfuerzo en la cotización solidaria
  2. Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una apuesta generalizada de cotización, para la sostenibilidad del sistema de Seguridad social
  3. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

**Nota:** el presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación de la Agencia Estatal de Investigación. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. «Hacia un nuevo derecho del empleo público laboral» y «Las nuevas dimensiones del tiempo de trabajo y el papel de la negociación colectiva», Agencia Estatal de Investigación. Ministerio de Ciencia e Innovación, del grupo de investigación consolidado del Gobierno de Aragón S-07.

## 1. Cotización adicional de solidaridad: un mecanismo de ámbito subjetivo limitado

### 1.1. Modificaciones en la base máxima de cotización para la determinación del exceso sometido a contribución por solidaridad

El Real Decreto-Ley (RDL) 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, dispone en el apartado uno de su artículo único la modificación del artículo 19 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS 2015), introduciendo una nueva redacción en el número 3 del indicado precepto, al establecer:

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

La entrada en vigor de esta adición estuvo prevista por la norma de urgencia en el 1 de enero de 2024. Resulta, de entrada, una acción normativa redundante ya que, con independencia de que se dé cumplimiento obligatorio a esta prescripción legal, lo cierto es que la base máxima de cotización se ha actualizado siempre de acuerdo con lo previsto en la Ley de presupuestos generales del Estado de cada año (cuando estos existen) por establecerlo así el artículo 19.2 de la LGSS 2015. La actualización de la base máxima, en el mismo porcentaje de revalorización que las pensiones contributivas, se impone ahora como suelo mínimo de subida, pero nada impediría la colisión legal con ley posterior, sea de carácter presupuestario o no, por posibilitarlo así el artículo 2.2 del Código Civil, en la que se fijara un aumento de las bases máximas, distinto al de la nueva regulación y alejada de las cuantías resultantes de la misma, por razones de política económica, o relacionadas con la contestación empresarial o social. Nada obsta tampoco a que la ley posterior corrija al alza la nueva previsión de la LGSS 2015, al tratarse, esta última, de un límite cuantitativo inferior a observar en el aumento anual de la base máxima de cotización, sin límite superior que no sea el que pueda imponer una nueva cobertura legal posterior (Poquet Catalá, 2024, p. 74).

Lo anteriormente expuesto se entiende sin perjuicio de aquellos ejercicios en los que no sea aprobada legislación presupuestaria al respecto, por carecerse de mayorías parlamentarias suficientes para que ello acontezca. Tendrá que ser la legislación de urgencia<sup>1</sup>, o la de carácter ordinario, la que fije dicha actualización. No se atisba que su previsión esté alejada de la del artículo 19.3 más disposición transitoria trigésima octava (porcentaje de aumento de las pensiones + 1,2 %), ambas de la LGSS 2015.

Hubiera bastado con indicar, en el artículo 19.3 de la LGSS 2015, que la base máxima de cotización se actualizará en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas, de acuerdo con el artículo 58.2 incrementado en 1,2 puntos porcentuales.

Esta revalorización generalizada de las cuantías de las pensiones con los parámetros indicados servirá también para la actualización de las mínimas y de las máximas de aquellas, de conformidad con el párrafo segundo de este último precepto indicado, de nueva incorporación por el RDL 2/2023, y con entrada en vigor el 1 de enero de 2024 (González Cobaleda, 2024, p. 623).

De momento, y salvo previsión legal posterior, el aumento de la base máxima de cotización será «un porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior», que es lo que prevé el artículo 58.2 de la LGSS 2015 para la revalorización de las pensiones en cada ejercicio.

La deficiente técnica legislativa en la redacción del RDL 2/2023 queda patente en el momento en que dicha actualización de la base máxima de cotización con la revalorización de las pensiones contributivas, de acuerdo con el artículo 58.2, no corresponde a la realidad cuantitativa final, sino que es preciso acudir a la disposición transitoria trigésima octava de la LGSS 2015, introducida por la revisitada norma de urgencia de 2023, para entender que a aquella ha de sumarse un 1,2 % , al expresar que:

Desde el año 2024 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas para ese período fijarán el tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de Seguridad de Social conforme a lo establecido en el artículo 19.3, si bien al porcentaje al que se refiere dicho artículo se le sumará una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales.

---

<sup>1</sup> Como la contenida, para 2024, en la disposición transitoria novena del RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Así, al no existir a comienzos de 2024 una ley de presupuestos que regulara expresamente una subida de pensiones, el artículo 78 del RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, al regular las normas sobre determinación y revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas, estableció un aumento de aquellas para dicho ejercicio del 3,8 %. Si a este último porcentaje se le suma la prevención legal estudiada de 1,2 puntos porcentuales, resultaría que la base máxima relativa a 2023, fijada en 4.495,50, le correspondería, en 2024, una base máxima de 4.720,50 (un 5 % más). Llama la atención que esta última cifra, a diferencia de normas de cotización precedentes con rango de ley, no establece cifra exacta de base máxima de cotización para el mencionado ejercicio 2024, sino que la disposición transitoria novena de aquel RDL establece que las bases máximas de cada categoría profesional y el tope máximo de las bases de cotización se fijarán aplicando el porcentaje previsto para la revalorización de pensiones (el 3,8 % antes indicado), al que se sumará el establecido en la disposición transitoria trigésima octava de la LGSS 2015 (el 1,2 %).

Es otra muestra más de que los poderes normativos de urgencia no facilitan de manera directa la aplicación de las normas, abundando en la escasa empatía hacia los operadores técnicos que deben efectuarlo, obligando a aguardar órdenes ministeriales posteriores de cotización para concretar con exactitud el resultado final de la nueva base máxima, a la sazón, Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, cuyo artículo tercero, concretó, por fin, los 4.720,50 euros de base máxima para 2024, a sabiendas de que la mínima, 1.260,00, iba a quedar inmediatamente desactualizada para el año 2024, ante la inminente subida del salario mínimo interprofesional<sup>2</sup>, previamente anunciada, en un abuso más de la prerrogativa gubernamental contenida en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto a los continuados aumentos experimentados desde el año 2017, con clara oposición de quien tiene que satisfacerlo, en una patente escalada desproporcionada, pues una cosa es garantizar constitucionalmente la suficiencia económica del trabajador y, otra, cuantificarla subjetivamente (Arias Domínguez, 2019, p. 58).

Nada obsta a que la base máxima de cotización, a la que se está haciendo referencia y actualizada conforme al promedio de inflación indicado, y a que la pensión mínima y máxima puedan subir en porcentajes superiores e inferiores, de acuerdo con una futura previsión de ley presupuestaria específica, u otra disposición normativa ordinaria o de urgencia, en el supuesto de inexistencia de aquella.

---

<sup>2</sup> Lo que se hizo a través de la Orden PJC/281/2024, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024. Posteriormente, el 3 de abril se publicó en BOE la corrección de erratas de la nueva orden ministerial.

## 1.2. Tratamiento legal de la futura cotización adicional de solidaridad

El aumento de las bases máximas ha de ir en conexión con la sostenibilidad del sistema de pensiones. El nuevo apartado 3 del artículo 19 de la LGSS 2015 parece ligar la revalorización de estas en el mismo porcentaje que aumente la base máxima de cotización (sustrayendo el indicado 1,2%), como si el apuntalamiento de aquellas dependiera del mayor esfuerzo a la contribución del sistema proveniente de los salarios más elevados. En este sentido, la actualización de la base de cotización máxima no constituye una medida suficiente por sí misma para sufragar el aumento de las correlativas prestaciones sociales vitales (máxime cuando hay autores que llegan a vaticinar el duplo de pensionistas que los existentes en la actualidad, por la propia esperanza de vida –Castro Medina, 2024, p. 284–). Ha de tenerse en cuenta que su revalorización se hace en un porcentaje bruto de la cantidad hasta ese momento percibida, algo que no puede colmarse con una subida de bases, que no implica un ingreso directo al sistema, sino solo de la cuantía proveniente de la aplicación a aquellas de un tipo de cotización, con un resultado final inferior a la cantidad global a que ascenderán las pensiones aumentadas.

De este modo, y para coadyuvar a la indicada sostenibilidad del sistema, el legislador de urgencia introduce en el RDL 2/2023 un nuevo suplemento a su aportación que denomina «cotización adicional de solidaridad» en el nuevo artículo 19 bis de la LGSS 2015, con vigencia el 1 de enero de 2025, con la siguiente redacción:

El importe de las retribuciones a las que se refiere el artículo 147, que supere el importe de la base máxima de cotización establecida para las personas trabajadoras por cuenta ajena del Sistema de la Seguridad Social a los que resulte de aplicación dicho artículo, quedará sujeto, en toda liquidación de cuotas, a una cotización adicional de solidaridad de acuerdo con los siguientes tramos:

La cuota de solidaridad será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 por ciento a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento; el tipo del 6 por ciento a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el tipo del 7 por ciento a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje.

La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes.

Si se estudia la rúbrica del nuevo precepto, parece atisbar que para la sostenibilidad del sistema de pensiones se requiere solidaridad. No obstante, el poder normativo entiende que quien no percibe emolumentos superiores a la base máxima no debe ser so-

lidario con aquella, bastando con el Mecanismo de Equidad Intergeneracional. Se antoja así insuficiente que dicho apuntalamiento pase solo por la contribución exclusiva de las personas perceptoras de rentas superiores a la base máxima de cotización. Además, como puede observarse, las bases de cotización no se «destopan», algo reivindicado por sectores sindicales para coadyuvar al mantenimiento del actual sistema de pensiones (aunque algún sector doctrinal así lo entiende, si bien de manera gradual y progresiva –Molina Navarrete, 2024, p. 341–), porque la base máxima sigue operando como tal, y sin ampliaciones por los tramos «destopados», a los efectos de futuras prestaciones. De manera diferente, se les aplica un recargo contributivo que oscila entre el 5,5 y el 7 % sobre aquellos salarios que superen la base máxima de cotización. Para abundar más en la timidez de la medida, dichos porcentajes no serán aplicados totalmente hasta el año 2045, en un régimen transitorio previsto en la disposición transitoria cuadragésima segunda de la LGSS 2015, introducida por el RDL 2/2023, a ejecutar entre 2025 y 2044, que reproduce la excesiva transitoriedad que, a mi juicio, contempló también la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y que ha contribuido al descuadre definitivo de las partidas presupuestarias de la Seguridad Social.

Así, para una base máxima en el año 2024 superior a 4.720,50 euros, un primer tramo suplementario de 472,05 euros, entre aquella base máxima y 5.192,55 euros, se grabará al tipo del 5,5 %. Así, si fuera esta cantidad máxima, habría una aportación adicional total al sistema de 25,96 euros. El segundo tramo comprendido entre 472,05 euros y 2.360,25 euros superior a la base máxima, es decir, con bases entre 5.192,55 euros y 7.080,75 euros, se recargará al tipo de 6 %. Es decir, alguien con una base de cotización igual a esta última cifra aportaría además al sistema 113,29 euros sobre la cantidad máxima de este segundo tramo, que equivaldría a 1.888,20 euros. El tercer, y último tramo adicional de cotización, es para aquellas cantidades superiores a 7.080,75 euros; estas últimas cotizarán al tipo del 7 %. Así, por ejemplo, la persona trabajadora con base de cotización de 10.000 euros aportaría al sistema 204,35 euros, correspondiente a esa base suplementaria del tercer y último tramo de 2.919,25 euros, en el ejemplo precedente (operaciones matemáticas similares y conclusiones idénticas extraen otros laboristas, con bases de 2023 –Fernández Ramírez, 2024, p. 397–).

Hay que tener en cuenta que la norma aprobada no aplica un tipo único para cantidades superiores a la base máxima de cotización cuando superan un determinado tramo. Si se analiza la misma, quien tuviera la indicada base de cotización de 10.000 euros no tendría un tipo único del 7 % sobre la cantidad que excede de la base máxima de cotización. Es preciso realizar cálculos parciales sobre las cantidades que exceden hasta su 10 %; entre el 10 y el 50 %, y a partir del 50 %. Para cada una de esas cantidades localizadas en cada uno de esos tramos se aplican tipos del 5,5, del 6 y del 7 %, respectivamente, lo que equivaldría a sumas parciales de 25,96 euros + 113,29 euros y + 204,35 euros, dando lugar a un total de aportación al sistema para aquella base ejemplificada de 343,60 euros.

Si se realizan las correspondientes operaciones aritméticas, se podrá comprobar que del importe adicional a satisfacer por la percepción de salarios superiores a la base máxima de cotización, el empresario deberá satisfacer el 83,39 % y el trabajador el 16,61 %, que es la distribución porcentual presente en el tipo global de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, 23,60 % de la empresa y un 4,70 % de la persona trabajadora, de un tipo de cotización total aplicable a las contingencias comunes de 28,30 %, porcentajes aquellos a aplicar sobre la cantidad adicional resultante de implementar los tipos suplementarios a los que hace referencia el artículo 19 bis de la LGSS 2015.

Los cálculos efectuados en el presente estudio, realizados sobre bases de cotización de las que se parte como ejemplo, podrían servir para el apuntalamiento del sistema de Seguridad Social, si tales cotizaciones adicionales fueran realizadas a partir del 1 de enero de 2025, que es el momento de la entrada en vigor del nuevo artículo 19 bis de la LGSS 2015. No obstante, hay que tener en cuenta que se parte de una muestra de 10.000 euros de base de cotización, lo cual constituye un salario muy excepcional, solo percibido por menos del 1 % de los cotizantes<sup>3</sup>. Si se disminuye esta última cifra hasta ajustarla a la indicada base máxima de cotización para 2024 (4.720,50 €), el ingreso suplementario mensual de 343,60 euros descendería proporcionalmente con bases de cotización inferiores y más ajustadas a las bases máximas reales, hasta llegar a una aportación nula. Hay que tener en cuenta que solo el 9 % de los perceptores que son declarantes del impuesto sobre la renta de las personas físicas percibe ingresos superiores a 56.640 euros<sup>4</sup>, equivalente a la base de cotización máxima anualizada para 2024.

Se ha dicho que podría contribuir a un apuntalamiento, pero es dudoso que pudiera garantizar esta medida, por sí sola, la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, pues la aportación del 9 % de los cotizantes no puede cimentar las pensiones de jubilación futuras (con estudios que señalan previsiones de aumento de un 3,6 % del PIB hasta 2060 –Fernández Ramírez, 2024, p. 392), aunque se tuvieran en cuenta las relativas al 1 % de aquellos ingresos excepcionales ejemplificados (10.000 €).

La anterior tesis se refuerza, además, por la excesiva transitoriedad que contiene la nueva disposición transitoria cuadragésima segunda de la LGSS 2015, que concreta la aplicación en el tiempo de la cotización adicional de solidaridad, introducida por el artículo único, apartado cuarenta y dos, del RDL 2/2023 estudiado.

<sup>3</sup> Así, si seguimos la última estadística Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias, que se trata de una investigación de carácter censal, basada en la relación de perceptores de salarios, pensiones y prestaciones por desempleo que presentan las personas empleadoras, mediante la declaración anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del trabajo (Modelo 190), efectuada en el año 2022, sobre rendimientos de 2021, se podrá observar que hasta en la Comunidad de Madrid, que presenta los salarios y, por tanto, las bases de cotización más elevadas, menos del 1 % de los perceptores alcanza o supera la cuantía del ejemplo. [https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado\\_de\\_Trabajo\\_y\\_Pensiones\\_en\\_las\\_Fuentes\\_Tributarias.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml)

<sup>4</sup> Confróntese si no la fuente precedente para tal montante retributivo en la Comunidad de Madrid, como autonomía de mayor renta percibida.



Así, la cuota adicional de solidaridad a la que se refiere el artículo 19 bis será el resultado de aplicar a cada tramo de retribución que supere la base máxima de cotización un porcentaje que irá en ascendencia, durante cada año, desde el año 2025 hasta el año 2045.

Para cada ejercicio económico, y durante esos 20 años, el tipo expresado en la primera columna se refiere a retribuciones desde la base máxima hasta 10 % adicional de esta última. El que se consigna en la segunda columna: desde el 10 % adicional de la base máxima hasta su 50 % adicional, y las retribuciones superiores al 50 % superior de la base máxima cotizarán al tipo suplementario de la tercera columna. Todas las sumas parciales correspondientes a los tramos porcentuales indicados serán sumativas, hasta alcanzar con tales adiciones de cada tramo retributivo suplementario una cantidad final a ingresar, y que ampliaría la resultante de la base máxima de cotización para 2024:

Año	Tipo de cotización %	Tipo de cotización %	Tipo de cotización %
2025	0,92	1	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,5	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
2031	2,29	2,5	2,92
2032	2,52	2,75	3,21
2033	2,75	3	3,50
2034	2,98	3,25	3,79
2035	3,21	3,5	4,08
2036	3,44	3,75	4,38
2037	3,67	4	4,67
2038	3,90	4,25	4,96



Año	Tipo de cotización %	Tipo de cotización %	Tipo de cotización %
2039	4,13	4,5	5,25
2040	4,35	4,75	5,54
2041	4,58	5	5,83
2042	4,81	5,25	6,13
2043	5,04	5,5	6,42
2044	5,27	5,75	6,71
2045	5,50	6,00	7,00

Fuente: elaboración propia a partir del BOE.

La distribución de los tipos de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo general de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, en idéntica previsión que la establecida en el párrafo final del nuevo artículo 19 bis de la LGSS 2015.

Puede observarse que este excesivo periodo transitorio demora hasta el año 2045 los ingresos calculados en este ensayo doctrinal. Esto quiere decir que dicho apuntalamiento, que no garantiza de la sostenibilidad del sistema de pensiones, tendría que demorarse hasta dicho ejercicio para aportar las cantidades ejemplificadas, y teniendo en cuenta la excepcionalidad de los salarios de los que se parte, y de la escasa población activa que los supera. Es verdad que los ingresos van aumentando paulatinamente a medida que se va avanzando hasta el año indicado, pero no lo hacen con el vigor suficiente para esta solvencia (que se ve particularmente amenazada si se sigue manteniendo en el tiempo la compatibilidad en el percibo de pensiones como jubilación y viudedad, aunque reconocida doctrina describa su actual régimen jurídico de simultaneidad con normalidad –Cavas Martínez, 2024, p. 648– y, otra, no menos eximia, no sea más crítica con la tardía inclusión en la Ley de presupuestos generales del Estado, para 2023, de la prestación mejorada, en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, de la orfandad absoluta, a falta, todavía, de desarrollo reglamentario –Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta, 2023, p. 36–). Hay que tener en cuenta que a partir del año 2027 se van a incorporar al capítulo de perceptores aquellos cotizantes con bases elevadas de la generación del *baby boom* nacidos con posterioridad a 1957, y que constituyen un colectivo muy numeroso. La doctrina se hace eco ya de la repercusión de la incorporación de este colectivo al sistema prestacional y su incidencia en el gasto en Seguridad Social respecto al PIB (Hierro Hierro, 2024, p. 43). La demora en la captación de ingresos durante

la situación transitoria indicada puede traer una situación de gran tensionamiento en el régimen financiero del sistema de la Seguridad Social, hasta hacerlo impracticable, aun partiendo de ingresos aportados de los propios presupuestos generales del Estado, dado que se trata de un grupo de pensionistas no solo numeroso, sino que fue el primero que accedió en masa a la formación superior y aporta carreras de cotización dilatadas y muy abultadas, desde el punto de vista de las bases reguladoras de la pensión de jubilación.

### 1.3. Problemas jurídicos y aplicativos provenientes del desarrollo reglamentario de la cotización por solidaridad

El Real Decreto (RD) 322/2024, de 26 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, y el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, introduce un nuevo artículo 72 bis en esta última norma reglamentaria.

Además de corroborar el significado de la cotización adicional de solidaridad contenido en el artículo 19 bis de la LGSS 2015, se aclara también, en el referido precepto introducido, que esta contribución social suplementaria se aplica igualmente en aquellos supuestos en los que la cotización a la Seguridad Social se realice mediante bases o cuotas de cotización fijas, lo que refuerza la voluntad normativa de que dicha aportación suplementaria se aplique a retribuciones que exceden de la base máxima de cotización vigente, y no en relación con bases concretas.

No obstante, con independencia de la literalidad reglamentaria, el estudiado artículo 19 bis de la LGSS 2015, introducido por el RDL 2/2023, establece que la cotización adicional de solidaridad se aplicará a todas aquellas retribuciones cotizables que superen el importe de la base máxima de cotización establecida para las personas trabajadoras «por cuenta ajena» del sistema de la Seguridad Social.

El mecanismo excluye, por tanto, la aportación solidaria de las personas trabajadoras por cuenta propia para las que no exista disposición legal expresa, previéndose únicamente para las de tal naturaleza en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar. Así, en aquel decreto de urgencia, la disposición final segunda introduce una disposición adicional quinta en la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, previniendo que la cotización adicional de solidaridad, en los términos del artículo 19 bis de la LGSS 2015, resultará de aplicación a los trabajadores por cuenta propia incluidos en este régimen especial. En el caso de los trabajadores incluidos en sus grupos segundo y tercero, a los que se refiere el artículo 10 de esta ley, la cotización adicional de solidaridad se liquidará respecto de los rendimientos netos, a los que se contrae el artículo 308 de la LGSS 2015, que superen el importe del tope máximo de cotización.

De esta manera, la falta de llamamiento de los trabajadores por cuenta propia, incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), para el cumplimiento de la obligación solidaria de cotización, resulta, a mi parecer, totalmente desafortunada. Teniendo en cuenta que solo el 9 % de los cotizantes superan los 56.640 euros, que equivalen a la base de cotización máxima anualizada para 2024, una buena parte los percibirá por el ejercicio de actividades económicas o laborales por cuenta propia. Se dará el supuesto de autónomos societarios (encuadrados en el art. 305.2 b) LGSS 2015), que prestan servicios para empresas de gran capitalización bursátil, exentos de realizar cotizaciones adicionales de solidaridad y sus respectivas sociedades de capital, a pesar de tener las mejores condiciones económicas para sufragar solidariamente el sistema. Al igual que los empresarios individuales cuyo rendimiento neto, en los términos del artículo 308 de la LGSS 2015, supere holgadamente dicha cifra. Estas circunstancias llevan a la inadmisibilidad de la sorprendente omisión normativa del trabajo autónomo, como supuesto comprendido en la obligación adicional de solidaridad en la cotización a la Seguridad Social, proponiéndose *de lege ferenda* su inclusión.

El plazo reglamentario de ingreso de la cotización adicional de solidaridad previsto en el referido artículo 72 bis finalizará el último día del mes siguiente a aquel en que deban abonarse las retribuciones a las que se refiere el artículo 19 bis de la LGSS 2015, disposición reglamentaria redundante que ya estaba prevista, para cualquier actuación recaudatoria del Régimen General de la Seguridad Social, en el artículo 56.1 del RD 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

La novedad de la norma reglamentaria estudiada, con respecto a la transmisión de datos indicada en el artículo 29.2 de la LGSS 2015, en lo atinente al expresado Régimen General, es que en dicha remisión electrónica de cuantías económicas será obligatorio consignar el importe de las bases de cotización comprendidas entre la base máxima y la determinada por las retribuciones computables a los efectos de la contribución adicional por solidaridad, en concordancia con lo previsto en el número 2 del artículo 72 bis, introducido en el Reglamento de Cotización. El resto de información a remitir por dicho procedimiento electrónico en este nuevo precepto es consecuente con la interpretación sistemática del artículo 147.3 de la LGSS 2015, al indicarse en él que:

Los empresarios deberán comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social en cada período de liquidación el importe de todos los conceptos retributivos abonados a sus trabajadores, con independencia de su inclusión o no en la base de cotización a la Seguridad Social y aunque resulten de aplicación bases únicas.

En esta instrucción legal expresa queda comprendida la reglamentaria que dispone aquel nuevo precepto, cuando indica en él la obligación de comunicar «el importe de las retribuciones que determinen una base de cotización que supere la base máxima de cotización aplicable», ya que entraría dentro de la prescripción transmisora de «el importe de todos los conceptos retributivos abonados a sus trabajadores, con independencia de su inclusión o no en la base de cotización a la Seguridad Social».

No contiene el artículo 147.3 la nueva obligación reglamentaria de consignar el importe de las bases de cotización comprendidas entre la base máxima y la determinada por retribuciones computables, a los efectos de la contribución adicional por solidaridad, porque esta nueva tarea requiere, a mi modo de ver, una transmisión formalmente diferenciada del dato retributivo global, sí abarcado, este último, en aquella disposición legal.

Por otro lado, el hecho de que la nueva cotización por solidaridad no tenga eficacia para futuras prestaciones, ya que la base reguladora de las mismas no podrá superar en ningún caso la de la base máxima de cotización, puede abrir, a mi juicio, 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 aquellas: se ingresa así una aportación complementaria para la sostenibilidad del sistema, sin aumentar las bases de cotización que servirían de referencia para un futuro marco de protección social individual.

De este modo, el nuevo número 3 del artículo 72 bis del reformado Reglamento de Cotización hace referencia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la vigilancia del cumplimiento de estos pagos adicionales, a los fines de solidaridad indicados. Puede resultar útil un llamamiento normativo a la Administración tributaria, en los términos que ya se hace en el artículo 308 de la LGSS 2015, para coadyuvar a la cotización al RETA, para que comunique a la laboral y al organismo estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los ingresos brutos del trabajo que superen los 56.640 euros, de base máxima de cotización anualizada.

Para la comprobación directa, sin colaboración tributaria, el requerimiento de la Inspección de Trabajo del modelo 190, para la comprobación de los rendimientos a los que hace referencia el artículo 2.1 a) de la Orden EHA/3127/2009, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el modelo 190 para la declaración del resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas sobre rendimientos del trabajo y de actividades económicas, premios y determinadas ganancias patrimoniales e imputaciones de renta, resulta, en mi opinión, obligado para la comprobación de emolumentos que superen la cifra retributiva correspondiente a la base máxima de cotización.

Eso sí, siempre y cuando no correspondan al ejercicio en curso, ya que tal declaración anual se presenta en el siguiente (art. 5 Orden EHA/3127/2009), por lo que, en este caso, ni siquiera resultaría hábil la colaboración tributaria reseñada, por lo que solo la comprobación inspectora del último balance contable de sumas y saldos, al que hace referencia el artículo 28 del Código de Comercio, resultaría determinante.

Todo ello, teniendo en cuenta que las retribuciones hayan sido declaradas fiscalmente, expresadas en el indicado resumen anual, o contabilizadas. En caso contrario, la simple transmisión de datos que iguale la base máxima de cotización, a los efectos del artículo 29 de la LGSS 2015, hará difícil la prueba inspectora de las retribuciones adicionales expuestas a cotización adicional de solidaridad.

## 1.4. Repuesta prestacional al sobreesfuerzo en la cotización solidaria

De entrada, el número 4 del artículo 58 de la LGSS 2015 quedará derogado el 1 de enero de 2025, por imperativo del RDL 2/2023.

El texto expresaba lo siguiente:

4. El importe de la revalorización anual de las pensiones de la Seguridad Social no podrá determinar para estas, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior a la cuantía establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sumado, en su caso, al importe anual íntegro ya revalorizado de las otras pensiones públicas percibidas por su titular.

De no producirse la derogación indicada se entraría en contradicción con la nueva disposición transitoria trigésima novena de la LGSS 2015, aprobada por el mencionado RDL 2/2023, y cuya rúbrica se refiere a norma transitoria para la determinación del límite máximo para la pensión inicial desde 1 de enero de 2025.

Se trata de que, con objeto de determinar la cuantía máxima inicial, prevista en el artículo 57, a las pensiones que se causen desde el año 2025, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, comenzando con la correspondiente al año 2025 y finalizando con la del año 2050, aplicarán a la cuantía máxima establecida en el año anterior el porcentaje previsto en el artículo 58.2 de la LGSS más un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año hasta 2050 (apdo. 1 disp. trans. trigésima novena).

De este modo, la cuantía máxima de la pensión no corresponderá al tope establecido en las correspondientes leyes presupuestarias, sino que, a dicho tope habrá de adicionarse, siempre a la cuantía inicial de las pensiones causadas a partir del 1 de enero del 2025 y no a las anteriores, 0,115 puntos multiplicados por el número de años que hayan transcurrido desde el 1 de enero de 2025 hasta la fecha del hecho causante. Así, a modo de ejemplo, el pensionista que sea acreedor de la jubilación máxima en el año 2049 tendrá derecho a adicionar un 2,76 % ( $0,115 \times 24$  años) a aquella cuantía máxima que se fije, en su caso, en la ley presupuestaria para el año 2049, o norma actualizadora que haga las veces de esta última.

Una vez determinada esta cuantía inicial máxima incrementada, para las personas beneficiarias indicadas, las sucesivas revalorizaciones se efectuarán conforme al incremento generalizado que se aplique al resto, sin ningún incremento adicional posterior que el contemplado en su importe originario al tiempo del hecho causante, tal y como se colige del número 2 de la estudiada disposición transitoria trigésima novena, al indicar aquel: «2. Las pensiones iniciales causadas desde 2025, cuyo importe se haya determinado conforme a lo dispuesto en el apartado 1, se revalorizarán en años sucesivos de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2».

Las pensiones causadas con anterioridad al 1 de enero de 2025 tendrán como tope la cuantía establecida en la Ley de presupuestos, sin incremento adicional alguno, por establecerlo así el número 3 de la transitoria descrita, al establecerse en él:

Las pensiones causadas antes de 2025 cuya cuantía a 31 de diciembre de 2024 estuviese limitada por aplicación del límite máximo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año, se actualizarán en lo sucesivo aplicando al importe que tuvieran establecido en 2024 lo dispuesto en el artículo 58.2, efectuándose las sucesivas revalorizaciones anuales sobre el importe revalorizado el año anterior.

Hay que advertir que las pensiones anteriores a 2025 no se benefician del suplemento porcentual indicado (0,115 anual hasta 2050) en las cuantías máximas, porque las personas cotizantes no han realizado aportación adicional de solidaridad, preceptiva, esta última, a partir del 1 de enero de 2025, de conformidad con la previsión de la disposición transitoria cuadragésima segunda de la LGSS 2015, tras la nueva previsión del RDL 2/2023. En este punto, el poder normativo es consecuente con la correlación esfuerzo cotización-pensión, que es un binomio de correspondencia que debe seguirse, a mi juicio, con el máximo rigor ante panoramas de insostenibilidad de sistema.

Ahora bien, puede ocurrir que la base reguladora de las pensiones coincida con la base máxima de cotización o resultar muy próxima a esta última, sin excederla. El pensionista podría llegar a percibir la cuantía máxima establecida presupuestariamente y, además, el suplemento estudiado en la nueva disposición transitoria trigésima novena, cuando no ha tenido obligación, en ningún momento de su carrera profesional, de aportar la cotización adicional de solidaridad, al no rebasar nunca la base máxima de cotización. Se trata de situaciones donde el binomio indicado, cotización-pensión, se aplica en idéntica medida a quienes realizan un esfuerzo suplementario a la sostenibilidad del sistema, al encontrarse dentro de los obligados a la mencionada aportación suplementaria por rebasar la base máxima de cotización (de ahí que, algún sector doctrinal, califique la cotización de solidaridad como medida inútil –Fernández Ramírez, 2024, p. 408–).

Así, el número 1 de la nueva disposición transitoria trigésima novena establece:

1. A fin de determinar la cuantía máxima inicial prevista en el artículo 57 a las pensiones que se causen desde el año 2025, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, comenzando con la correspondiente al año 2025 y finalizando con la del año 2050, aplicarán a la cuantía máxima establecida en el año anterior el porcentaje previsto en el artículo 58.2 más un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año hasta 2050.

Debe observarse que la determinación de la cuantía máxima de las pensiones, a la que es preciso adicionar 0,115 puntos porcentuales hasta el año 2050, no está condicionada

a la existencia de cotización suplementaria de solidaridad por parte del pensionista desde el año 2025, sino que el único condicionante es que la pensión se cause desde este último año y alcance la cuantía máxima inicial prevista en el artículo 57 de la LGSS (44.450,56 € anuales, en 2024, de acuerdo con el art. 78 RDL 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía). Es claro que llegar a esta última cantidad es posible con promedios de bases máximas, sin llegar a la totalidad de las bases últimas a las que se refiere el artículo 209.1 de la LGSS (25 o 29 últimos años, ampliación del periodo legal que suscita dudas sobre la reducción o mejora de su cuantía final –Molina Navarrete, 2024. p. 334–), o percibiendo 3.704,22 euros brutos mensuales por 12 pagas, durante el cociente legal, aplicando un porcentaje del 100 %, con los parámetros determinantes para ello en el artículo 210 de la LGSS 2015, y sin coeficientes reductores por jubilación anticipada.

La conclusión es que los pensionistas que han realizado una sobrecotización al sistema de manera solidaria se ven compensados en igualdad cuantitativa a quienes no lo han hecho y alcanzan esa jubilación máxima, existiendo un escepticismo doctrinal con esta medida normativa (Fernández Orrico, 2023, p. 93).

Se propone, como perfeccionamiento de las normas sustantivas vigentes, la condicionalidad en la percepción de ese suplemento de 0,115 puntos porcentuales a quien fuera cotizante de solidaridad durante un determinado periodo mínimo (por ejemplo, la mitad del tiempo del número de años en que dicho porcentaje es adicionado).

Por lo que respecta al esfuerzo cotizador de las empresas y personas trabajadoras durante el periodo transitorio de 25 años, al que hace referencia la revisitada disposición transitoria trigésima novena de la LGSS 2015, es necesario hacer constar la desproporción existente entre aquel y el exiguo premio obtenido. Debe tenerse en cuenta que ese porcentaje adicional anual de 0,115 % se suma al límite máximo de la cuantía de la pensión establecida en normativa presupuestaria o cualquier otra que la sustituya, con independencia de la aportación que realicen aquellas, tanto si está próxima a la base máxima de cotización como si está alejada de ella. Es claro que, cuanto más diste, mayor será la contribución al sistema, pero idéntica su recompensa (51,12 € anuales o 3,65 mensuales, si bien cantidades acumulativas hasta el año 2051, percibiendo, en el mejor de los casos, 1.278 € anuales suplementarios, sobre la cuantía máxima de pensión, o 91,29 mensuales, en el año 2050).

Durante estos primeros 25 años de aplicación del artículo 19 bis de la LGSS 2015, el 9 % de todos los cotizantes, que son los que realicen dicha aportación de solidaridad (según los datos consignados previamente en el presente estudio), se convertirán en contribuyentes natos a la Seguridad Social, con una correspondencia económica insignificante en su pensión futura.

Los poderes normativos han previsto este dilatado periodo transitorio en el que se produzcan estos ingresos extraordinarios al sistema sin que tenga una repercusión en los gastos derivados de tal aportación excepcional de solidaridad (Villar Cañada, 2024, p. 108).

Es a partir del año 2051, con independencia de que, durante ese dilatadísimo plazo, el régimen jurídico de las pensiones deba ser reformado, a buen seguro, para garantizar no solo las futuras, sino también las presentes, buscando modelos alternativos o complementarios (Hierro Hierro, 2023, p. 141), cuando ese incentivo suplementario de los cotizantes solidarios, perceptores de retribuciones que superen la base máxima de cotización, tenga una traducción sensible en sus ingresos mensuales como futuros pensionistas, produciéndose una mejora exponencial.

De este modo, el número 4 de la nueva disposición transitoria trigésima novena establece que:

Desde 2051, el incremento anual adicional aplicable para determinar la cuantía máxima inicial de las pensiones causadas desde ese año hasta 2065 será el recogido en la siguiente tabla:

2051	3,2
2052	3,6
2053	4,1
2054	4,8
2055	5,5
2056	6,4
2057	7,4
2058	8,5
2059	9,8
2060	11,2
2061	12,7
2062	14,3
2063	16,1
2064	18,0
2065	20,0

En 2065, se valorará en el marco del diálogo social la conveniencia de mantener el proceso de convergencia hasta alcanzar un incremento total de 30 puntos porcentuales.

Ahora bien, será preciso que los nuevos cotizantes solidarios lo hagan durante 30 años (de 2025 a 2055) para percibir 2.444,78 euros anuales o 174,62 euros mensuales por encima de la cuantía máxima de la pensión presupuestariamente establecida (el 5,5 % más). O cotizar 40 en esa situación legal de solidaridad para obtener 8.890 euros más al año, o 635 al mes (el 20 %), lo que equivale a concluir que solo las personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo podrán alcanzar estos sensibles suplementos, si cotizan, como mínimo, por la base máxima de cotización durante toda su vida laboral.

Es importante reseñar también que la cotización por solidaridad no aumenta la base de cotización en el importe de las cuantías suplementarias a las que se refiere el artículo 19 bis de la LGSS 2015, sino que la persona perceptora lo hará por la base máxima de cotización, con independencia de la aportación adicional que efectúe, y sin tener en cuenta los tramos porcentuales sobre los que se aplique el tipo recargado de solidaridad.

Esto refuerza la escasa equidad contributiva que se percibirá del Estado, ya que el reconocimiento de bases superiores a la máxima, durante el periodo de cotización por solidaridad, permitiría compensar bases de cotización menores, incluso cercanas a la base mínima de cotización, que se producen, por lo general, en situaciones inmediatamente posteriores a la afiliación inicial de la persona trabajadora.

La excesiva transitoriedad, hasta el año 2065, para poder percibir sensibles estímulos económicos, en respuesta a un dilatado esfuerzo cotizador durante buena parte de la vida laboral, provoca la imposibilidad de aventurarse a juzgar los beneficiosos efectos que tal aportación puede tener para el sistema y la viabilidad del acceso y mantenimiento de un suplemento del 20 % en aquel año 2065 sobre la cuantía máxima de las pensiones existentes entonces (Molina Navarrete, 2024, p. 343).

Es necesario anticipar que tal sobrecotización solidaria solo se efectuará por el 9 % de los cotizantes. Se antoja, por lo tanto, insuficiente para el soporte de toda la masa de prestaciones de jubilación que se avecinan, con la incorporación de nuevos derechos pasivos a partir del año 2027<sup>5</sup>. Es precisamente esta avalancha de futuras personas jubiladas, y la garantía en el tiempo del pago de sus pensiones, lo que hará incompatible la satisfacción recíproca de recompensas de jubilación superiores al 20 %.

La valoración a través del diálogo social de incrementar dicho premio al 30 %, en los términos del inciso final de la disposición transitoria estudiada, se atisba lejana e incierta, aunque sean pocos los cotizantes que pueda alcanzar ese premio porcentual superior a aquella cifra y situarla próxima a este último porcentaje (Ballester Pastor, 2023, p. 312).

---

<sup>5</sup> Coincidente con el fin de la transitoriedad de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, e inicio del punto álgido de incorporación al sistema de las personas pertenecientes al colectivo *baby boom*.

## 2. Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una apuesta generalizada de cotización, para la sostenibilidad del sistema de Seguridad social

Los artículos 1 y 3 de La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, previeron el factor de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Posteriormente, la disposición derogatoria única.28 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, realizó una derogación refundidora de aquella ley, apareciendo previsto el factor de sostenibilidad en el artículo 211 de este último real decreto legislativo, que aprueba la vigente LGSS de 2015. Luego, la disposición derogatoria única.2 de 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 (Ley 21/2021), dejó sin contenido normativo, de forma definitiva, la regulación jurídica del factor de sostenibilidad. Se pasó entonces, con esta última disposición legal, a su sustitución por un nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). Produjo un cambio, por consiguiente, que incidió en los ingresos del sistema, aumentando estos por las cotizaciones mensuales de las personas trabajadoras, y mantuvo el gasto en las pensiones, aboliendo cualquier posibilidad de corrección a la baja, en el contexto de un aumento en la esperanza de vida, de conformidad con los artículos 1 y 3 de aquella Ley 23/2013 y artículo 211.3 de la LGSS. De hecho, el factor de sostenibilidad del sistema de pensiones nunca fue aplicado, a pesar de su larga vigencia legal (Tortuero Plaza, 2022, p. 23).

A mi juicio, derogar disposiciones normativas sin probar antes la eficacia de las mismas con su efectiva entrada en vigor no parece técnicamente apropiado. Los poderes normativos que aprobaron en su momento la figura del factor de sostenibilidad lo hicieron sobre unos parámetros de insostenibilidad del sistema de pensiones que no solo perduran actualmente, sino que se han agravado ostensiblemente desde el año 2013, sobre todo desde el punto de vista del capítulo del gasto público en relación con las mismas<sup>6</sup>. No obstante, ninguno de los poderes normativos mayoritarios se atrevió a aplicarla a partir del 1 de enero de 2019, fecha de su legal entrada en vigor. No obstante, atemperar el pago de estas sobre el estudio de la mortalidad y esperanza de vida de sus perceptores no pareció una medida legislativa poco prudente. No hay duda del alargamiento de la factura de tales subsidios permanentes en correlación al de los años de su satisfacción, por la dilatación del periodo vital de quien los recibe. Ello requiere, por lo tanto, un acompañamiento

<sup>6</sup> Así, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, año de la aprobación del factor de sostenibilidad por la Ley 23/2013, previó un presupuesto de gastos para las pensiones de la Seguridad Social de 121.556,51 (miles de millones). En febrero de 2024, el gasto ascendió a 177.352 (12.668 x 14 pagas), es decir un 45,90 % más. Véase este último dato facilitado por el propio Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66/EST67>

a las circunstancias naturales de longevidad (Castro Medina, 2024, p. 290). El recorte en las pensiones de jubilación en la aplicación del derogado factor de sostenibilidad no se atisbaba económicamente sustancial<sup>7</sup>, y sí, por el contrario, la modulación del gasto global de las mismas para la garantía de las existentes, si bien parte de la doctrina alertó de la disminución de aquellas en perjuicio de los más jóvenes (Blázquez Agudo, 2022, p. 18).

La disciplina fiscal del gasto en pensiones no es incompatible con el aumento de los ingresos del sistema vía cotizaciones sociales. En este sentido, los ingresos de la Seguridad Social por esta última vía el año de aprobación del factor de sostenibilidad, en 2013, eran notablemente inferiores a los existentes 10 años después<sup>8</sup>, esto es, 2023, ejercicio de la publicación del RDL 2/2023, que dio redacción al nuevo artículo 127 bis que regula, en la actualidad, el MEI.

Por este motivo resulta necesaria, en mi opinión, esta nueva figura recaudatoria, aunque el volumen de ingresos por gestión recaudatoria se haya disparado más de un 50 %, pues dicho aumento obedece a las actualizaciones salariales correspondientes del periodo y a una mayor afiliación. A pesar de ello, el número de pensionistas ha aumentado y también la pensión media<sup>9</sup>.

El nuevo artículo 127 bis del RDL 2/2023 proporciona una reformada versión normativa del MEI, derogando la existente en la disposición final cuarta de la Ley 21/2021, actuación legal creadora de esta nueva figura reportadora de ingresos al sistema.

Tanto la norma derogada como la vigente presentan esta nueva fórmula con la finalidad de «preservar el equilibrio entre generaciones», respondiendo esta última definición y finalidad al adjetivo «intergeneracional».

<sup>7</sup> Si se hacen los cálculos correspondientes, en aplicación del derogado artículo 211 de la LGSS 2015, en el año 2019, momento en el que inicialmente estaba prevista la entrada en vigor del factor de sostenibilidad, sería este del 99,28 %; 92,8 % en 2030 y del 84,38 % en 2045, para el pensionista que solicitara la pensión los referidos años.

<sup>8</sup> 98.210 (miles de millones) en 2013, frente a 152.075 (miles de millones) en el 2023, según los datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66/EST67>

<sup>9</sup> De este modo, en 2013, había 9.145.966 de pensionistas, de los que 5.513.570 eran de jubilación, percibiendo una pensión media 862,00 euros, de acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/2575/2588/2606/2628>

Sin embargo, a 31 de diciembre de 2023, había 10.132.479 de pensionistas, de los que 6.445.599 lo eran de jubilación, con una pensión media de 1.199,80 euros, de conformidad también con los datos estadísticos oficiales de la Administración de la Seguridad Social en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24>

La primera cuestión que se suscita es sobre la generación que debe equilibrar a las demás y cómo lo realiza y en qué medida. Dado que quien cotiza es persona trabajadora en activo, es claro que la garantía debe procurarla esta última. Otra circunstancia es el logro del equilibrio pretendido por el legislador, que se atisba infructuoso. Así, de momento, la generación actual de contribuyentes al sistema debe soportar una mayor cotización, por lo tanto, parte de una situación desigual o carente de equilibrio con respecto a los actuales pensionistas. Respecto a la cuantía de la pensión de jubilación de estos últimos, y su pretendida armonía con los futuros, también se vislumbra de alcance complejo. Resulta evidente un mayor esfuerzo contributivo respecto al periodo a tener en cuenta en el artículo 209 de la LGSS 2015; un aumento de la edad prevista en el artículo 205.1 a), derivada esta última de la aplicación de la Ley 27/2011 y de sus disposiciones transitorias, y una mayor penalización en los supuestos de jubilaciones anticipadas, previstas en los artículos 207 y 208 de la LGSS 2015, tras su modificación por la Ley 21/2021, y sin que los premios económicos por jubilación demorada (Maldonado Molina, 2024, p. 749), a los que se hace referencia en el artículo 210.2 de la LGSS 2015, en la redacción otorgada por esta última ley, sirvan para el deseado equilibrio, sin perjuicio de un mayor gasto público en el sistema de pensiones<sup>10</sup>.

Este mayor gasto en la jubilación demorada puede ser compensado por una continuidad en la relación laboral o autónoma del futuro pensionista, o bajo el cobijo de cualquier régimen o sistema especial contemplado en la LGSS 2015. En este último contexto, se aportan cotizaciones al sistema (aunque muy limitadas, por la exención contenida en el art. 152.1 y 2 LGSS 2015, al alcanzar la edad de jubilación, tras la, a mi juicio, inoportuna modificación de la Ley 21/2021, que prescindió de la observancia del número de años cotizados hasta ese momento) y se retrae a futuro el gasto en la prestación vitalicia que correspondería al alcanzar la edad ordinaria de jubilación.

A distinta conclusión ha de llegarse con la jubilación demorada en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, pues si bien se aplaza la percepción de la jubilación, las cotizaciones con cargo al empleador y el salario del funcionario, que alcanza su suma máxima en las postrimerías de su vida funcional, continúan suponiendo un importante gasto para el erario público, que si bien no forma parte de la contabilidad de la Seguridad Social, lo representa en el conjunto de presupuestos generales del Estado, sin perjuicio de que la cuantía total no pueda superar los 3.565,29 euros mensuales o 49.914,06 anuales del haber regulador de subgrupo A1 (año 2024), todo ello en aplicación de la disposición adicional decimoséptima del Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, en la nueva redacción otorgada por la Ley 21/2021.

---

<sup>10</sup> El propio legislador dudó sobre si el nuevo MEI sería suficiente para compensar el ahorro en el sistema que podía procurar el derogado factor de sostenibilidad. Véase si no el número dos de la disposición final cuarta de la Ley 21/2021. Llama la atención que el artículo 127 bis del actual RDL 2/2023, al regular de forma definitiva el MEI, ya no haga referencia al factor de sostenibilidad a efectos comparativos entre el aumento de ingresos que genere aquel y el ahorro en el capítulo de pensiones que pudo suponer la implementación efectiva de este último.

Prosigue la voluntad de los poderes normativos, en el revisitado artículo 127 bis del RDL 2/2023, en idéntica regulación que la superada disposición final cuarta de la Ley 21/2021, en fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, en el largo plazo, con el MEI.

Es obvio que una mayor presión en las cotizaciones sociales, tanto de la empresa, en buena medida, como de la persona trabajadora, comporta un número de ingresos superior y, por lo tanto, una mayor tesorería para la sostenibilidad de aquel (Escribá Pérez, 2022, p. 410).

Esta cotización adicional, se dice en ambas normas citadas, tiene carácter finalista de nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La norma derogada introdujo un suplemento del 0,6 %, siguiendo la estructura de distribución entre empresa y trabajador; no se decía que tal proporción es la que se aplica para la cotización de las contingencias comunes. Aquel porcentaje pasó, con el decreto de urgencia actual, al 1,2 %, matizando ahora que el 1 % será a cargo de la empresa y el 0,2 % por cuenta de la persona trabajadora.

Posteriormente, el artículo 122.trece de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023, sí estableció que aquella cotización de 0,6 puntos porcentuales fuera aplicable a la base de cotización por contingencias comunes en todas las situaciones de alta o asimiladas a la de alta en el sistema de la Seguridad Social en las que exista obligación de cotizar para la cobertura de la pensión de jubilación. Y así, cuando el tipo de cotización deba ser objeto de distribución entre empleador y trabajador, el 0,5 % será a cargo del empleador y el 0,1 % a cargo del trabajador. Este último porcentaje correspondería a la proporción del 4,70 % de aportación del trabajador a las contingencias comunes, sobre un total del 28,30 %, lo que daría la aportación del mencionado 0,1 % establecido en la mencionada ley presupuestaria, con un redondeo al alza, si se hacen las comprobaciones aritméticas oportunas (Panizo Robles, 2023, p. 158).

Esta última ley, de 2022, matizó a la primitiva 21/2021, en el sentido de que tal compromiso cotizador se aplicaría en los supuestos de todas las situaciones de alta o asimiladas a las de alta en el sistema de la Seguridad Social en las que exista obligación de cotizar para la cobertura de la pensión de jubilación.

Esto excluye regímenes, por ejemplo, como el especial de estudiantes. Se refiere al sistema de la Seguridad Social contemplado en la LGSS 2015. No habiendo una modificación paralela en la normativa reguladora de clases pasivas, no habrá compromiso, por consiguiente, para esa equidad intergeneracional en el régimen especial de funcionarios que siga cotizando por esta última fórmula.

Una diferencia esencial, que puede provocar especiales problemas jurídicos, es que esta cotización adicional no será computable a efectos de prestaciones, de conformidad con el referenciado 127 bis del RDL 2/2023 en su regulación actual. Tal previsión no constaba en

la redacción derogada de la también expresada Ley 21/2021 para idéntico MEI. Las dudas jurídicas que se plantean son que quien cotizó durante el año 2023 bajo la vigencia de esta última ley, y de la presupuestaria indicada, puede beneficiarse de futuras prestaciones.

La respuesta debe ser negativa por la propia interpretación sistemática con las normas reguladoras de las correspondientes prestaciones, pues todas ellas se refieren a promedios de bases de cotización sobre las que calcular las mismas, y una subida de los tipos a aplicar sobre estas últimas no provoca su aumento, permaneciendo inalteradas. Debe tenerse en cuenta que la progresión en la cotización para equidad intergeneracional no ha tenido ninguna paralela respecto a las bases que regulan las prestaciones, ni respecto a su cuantía final. No se trata, por lo tanto, de una cotización finalista, sino de un tipo de cotización finalista.

Hay diferencias porcentuales respecto al tipo a aplicar para financiar ese MEI, previstas en la disposición final cuarta de la Ley 21/2021, y el regulado en el artículo 127 bis del RDL 2/2023. Así, mientras en la primera se hablaba de un único porcentaje del 0,6, hasta el año 2032, la vigente se refiere a un 1,2 %, es decir, el doble hasta el año 2050, si bien con una transitoriedad desde el año 2024 hasta el 2030 entre el 0,7 y 1,2 %, siendo la previsión de permanencia de este último tipo hasta el año 2050.

Es decir, el legislador de urgencia ha preferido dar una mayor seguridad jurídica en el tiempo, respecto al coste porcentual de dicho MEI, frente al legislador parlamentario. De este modo, nunca se refirió normativamente, este último, a una tasa superior al 0,6 %, sino qué hacer con los fondos obtenidos más allá del año 2032, disponiendo de ellos a través del Fondo de Reserva. Todo se hacía depender de si el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del informe de previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o documento análogo, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad.

Así, si se superara dicho umbral, se podría llegar a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB, a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien al incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, bien ambas medidas, en los términos que, en su caso, se acordaran, teniendo especialmente en cuenta el principio de suficiencia (Cámara Botía, 2024, p. 217).

Sin embargo, el legislador de urgencia omite este tipo de vaticinios con aplicación condicionada del recorte de gasto en pensiones, aumento de ingresos o ambas circunstancias.

Ahora bien, la minoración del gasto en pensiones en términos de PIB equivale directamente a su recorte, y esta es una probabilidad a futuro nada descartable. El hecho de que el nuevo artículo 127 bis del RDL 2/2023 guarde especial mutismo sobre esta posibilidad no implica que no quepa su aplicación normativa a través de futuras leyes presupuestarias, o de cualquier otra índole, para garantizar la viabilidad futura del sistema de pensiones. Es

decir, el hecho de fijar un tipo porcentual fijo a partir del año 2029, si bien proporciona una mayor seguridad jurídica momentánea, no implica que no puedan preverse normativamente mayores ingresos y menores gastos en el presupuesto de la Seguridad Social.

La ausencia de una previsión de modulación futura respecto a ingresos y gastos del sistema en el RDL 2/2023, y la fijación de un porcentaje fijo del 1,2 %, refuerza la huida del alambicado e impredecible método finalista de la norma derogada (Cabero Morán, 2022, p. 6), haciéndolo más certero. Esta certidumbre se refuerza con la prohibición de la nueva previsión normativa de aplicar cualquier beneficio en la cotización del MEI, lo cual ya se presumía tácitamente en la redacción precedente, ya que ni en esta normativa ni en su complementaria se hallaba previsto.

De este modo, el número 2 del artículo 127 bis del RDL 2/2023 señala que no podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna. De igual forma, no podrá procederse a su disminución, por la aplicación de coeficientes u otra fórmula que disminuya la cotización ni por cualquier otras variables que puedan resultar de aplicación respecto de las aportaciones empresariales o de los trabajadores, en función de las condiciones de cotización aplicables a los mismos por su inclusión en cualesquiera de los regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social, o en función de las situaciones de alta o asimilada al alta que determine la obligación de ingreso de cuotas, así como del sujeto responsable del ingreso de las mismas, salvo lo previsto para los trabajadores de los grupos segundo y tercero del artículo 10 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero<sup>11</sup>.

Existe, por lo tanto, un compromiso legal por parte de los poderes normativos de urgencia del destino de dicha cotización con un único objeto posible, que no es otro que la equidad intergeneracional, con una clara persecución de sostenibilidad del sistema de pensiones, cuya fórmula de ingresos no puede ser minorada por ninguna circunstancia objetiva ni subjetiva de las personas o actividades que den lugar a su ámbito de aplicación.

No se entiende bien la teleología normativa de poder beneficiar, excepcionalmente, en la estudiada cotización finalista, a las personas trabajadoras incluidas en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar (10.2 b) LGSS 2015), eso sí, solo en los supuestos previstos para los trabajadores de los grupos segundo y tercero del artículo 10 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, citada.

---

<sup>11</sup> La excepción se refiere en dicho artículo a las personas trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia o armadores, retribuidos a la parte, que ejerzan su actividad pesquera a bordo de embarcaciones comprendidas entre 0 y 150 toneladas de registro bruto (TRB), para las primeras, y a partir de 10,01 TRB, las segundas, enroladas en las mismas como técnicos o tripulantes. También las personas trabajadoras por cuenta propia como mariscadores, percebeiros, recogedores de algas y análogos, buceadores extractores de recursos marinos, rederos y rederas y armadores que ejerzan su actividad pesquera a bordo de embarcaciones de hasta 10 TRB, estando enrolados en las mismas como técnicos o tripulantes.

Si la razón es constituir el medio fundamental de vida de las personas dedicadas a la actividad marítimo pesquera incluidas en tales grupos o por ser retribuidas mediante salario a la parte, nada hubiera obstado realizar otras excepciones, como las relativas a personas trabajadoras incluidas en el Sistema Especial Agrario, de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, o a la cotización del Especial de Empleados de Hogar, aunque este último ya presente bonificación, pero solo para la parte empresarial de las contingencias comunes, desempleo y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)<sup>12</sup>.

En cualquier caso, la excepción para poder aplicar beneficios futuros en las cotizaciones indicadas queda supeditada a la aprobación del instrumento normativo previsor a tal fin.

Ya se ha analizado que esta aportación finalista del 1,2 %, prevista en el artículo 127 bis del RDL 2/2023, no es inmediata, sino que se contempla un periodo transitorio entre 2023 y 2029. En efecto, de forma paralela al control del gasto en el sistema de pensiones, a través de fórmulas normativas transitorias que persiguen ampliar tanto la edad de jubilación como el aumento de los coeficientes reductores por retiro anticipado (con las lógicas excepciones de la aplicación del art. 206 LGSS 2015 –Rodríguez Escanciano, 2024, p. 734–), como la extensión de los años de referencia para calcular la base reguladora expresada en el artículo 209 de la LGSS 2015, parece coherente también regular dicha aplicación progresiva en el capítulo de los ingresos. En este contexto, el RDL 2/2023 introduce una nueva disposición transitoria cuadragésima tercera a la LGSS 2015, relativa a la aplicación del MEI, comenzando por un 0,6 % en el año 2023 (algo ya previsto por la disp. final cuarta de la Ley 21/2021, y refrendado por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023), y terminando en el año 2029 con el mencionado tipo del 1,2 %, con una previsión regulatoria de que este último porcentaje se mantenga hasta el año 2050.

No se antoja excesivo el periodo progresivo de implantación de la cotización finalista estudiada. La duda que se plantea es si será suficiente para la sostenibilidad del sistema público de pensiones y si tales ingresos, partiendo ya de dicha aportación porcentual fija desde aquel ejercicio, resultarán hábiles para compensar la corrección en el capítulo de gasto que se lograba con el mantenimiento del factor de sostenibilidad, y con el alta de cotizantes provenientes de generaciones con carreras profesionales que llevan aparejadas bases reguladoras de la pensión de jubilación abultadas, en atención a elevados salarios mantenidos a lo largo del tiempo y que tendrán sus efectos en esta prestación vitalicia futura y en el replanteamiento de la suficiencia del volumen de gastos a soportar por aquel (Vila Tierno, 2024, p. 114).

---

<sup>12</sup> El 20 % de la aportación empresarial para contingencias comunes y del 80 % de la misma para desempleo y FOGASA. Véase si no el artículo 15.6 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024.

### 3. Conclusiones

La deficiente técnica legislativa utilizada para la regulación urgente de modificaciones en materia de cotización y recaudación se pone de manifiesto en el RDL 2/2023, a la hora de prever la base máxima de cotización sobre la que aplicar la contribución futura por solidaridad. Así, junto a la previsión generalizada del artículo 19.3 de la LGSS 2015, es necesario acudir a disposiciones transitorias (la nueva trigésima octava de esta última norma), cuando ninguna fórmula de aplicación progresiva existe para el nuevo cálculo de aquella, habiendo bastado refundir en un único precepto tal actualización para facilitar la tarea interpretativa de los operadores jurídicos. El hecho de referir las bases máximas al aumento experimentado anualmente en la cuantía de las pensiones, más una simbólica adición porcentual, constituye una medida congruente para posibilitar su pago, pero insuficiente, a largo plazo, por descansar dicha apuesta sobre tales bases máximas, solo imputables a un 9 % de la población.

Es este último porcentaje poblacional quien deberá realizar un esfuerzo adicional de solidaridad para la sostenibilidad del sistema, lo que también se antoja inane. La excesiva transitoriedad prevista (hasta 2045) en la revisitada norma de urgencia tampoco ayuda a su inaplazable saneamiento, aunque es entendible la prudencia del legislador para no aplicar de forma abrupta el tipo final previsto para dicho periodo de implantación, por suponer, en tal caso, una sobrecotización imprevista para las personas destinatarias. Sorprende también su limitado ámbito subjetivo, al no comprender a quienes están encuadrados en el RETA que, pueden ser, precisamente, quienes obtengan un mayor nivel de rentas netas. En general, la apuesta de este refuerzo cotizador, fijado en bases altas, será insuficiente para soportar la carga financiera de la incorporación al pasivo de la Seguridad Social de la generación *baby boom* (con una gran esperanza de vida e importantes bases reguladoras para el cobro de la pensión de jubilación).

La respuesta regulatoria al solidario sobreesfuerzo contributivo no resulta tampoco afinada, desde el punto de vista de la correspondencia pensional futura. En primer lugar, porque no será hasta el año 2051 cuando el premio a aquel esfuerzo se perciba de modo sensible. En segundo lugar, porque tal acicate, entendido como la posibilidad de percibir cuantías superiores a la máxima legalmente prevista, pueden obtenerlo también quienes no realicen aportación por solidaridad, sin necesidad de cotizar por cantidades próximas a la base máxima durante los años de promedio para la obtención de la base reguladora, lo cual convierte dicha medida en desincentivadora y alejada de la finalidad contributiva que debe imperar en el sistema. La nueva norma reglamentaria reenvía a la Inspección de Trabajo el control del posible incumplimiento de esta obligación, pero es preciso dictar criterios técnicos para su actuación que incluyan requerimientos de documentación tributaria y contable para poder averiguar los ingresos reales que son susceptibles de entrar en la nueva cotización adicional estudiada, encontrándose con situaciones complejas y poco detectables.

La aplicación del MEI, con una nueva redacción normativa en el artículo 127 bis del RDL 2/2023, proporciona una mayor seguridad jurídica en cuanto al porcentaje suplementario de carácter finalista a aplicar para la garantía del pago futuro de las pensiones. Supera así a la redacción precedente formulada en la disposición adicional cuarta de la Ley 21/2021, que dejaba abierta su aplicación tras un primer periodo transitorio, y la ejecución de determinadas medidas, con una gran incertidumbre en cuanto a su condicionalidad. No obstante, constituye una única apuesta por un tímido aumento de ingresos sin reparar sobre la contención del capítulo de gastos, y sin que pueda suponer una óptima sustitución del derogado factor de sostenibilidad. Aunque es complejo realizar vaquinios sobre la suficiencia de esta medida recaudatoria adicional, todo apunta a que la persistencia del tipo fijo suplementario, tras el periodo transitorio marcado por la norma de 2023, no podrá colmar a largo plazo esta última partida, por razones similares a las apuntadas para la cotización de solidaridad.

## Referencias bibliográficas

- Arias Domínguez, A. (2019). La configuración normativa de la suficiencia constitucional del salario y su proyección en el SMI. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 52, 9-60.
- Ballester Pastor, I. (2023). Novedades más sobresalientes del RDL 2/2023: las que acaban de llegar y las que, posiblemente, lleguen después. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 66, 312-337.
- Blázquez Agudo, E. M. (2022). El MEI: Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2022*, 17-20. <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/02/Briefs-2022-AEDTSS.pdf>
- Cabero Morán, E. (2022). Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional. *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 87, 1-9.
- Cámara Botía, A. (2024). Jóvenes y seguridad social: la recomendación del Pacto de Toledo. En J. L. Monereo Pérez y F. Moreno Romero (Coords.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza* (Vol. 1, pp. 205-221). Laborum.
- Castro Medina, R. (2024). Mecanismo de equidad intergeneracional: en clave de solidaridad presente y futura. En M. A. Gómez Salado, B. M. López Insua, M. Fernández Ramírez y E. González Coboleda (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»* (pp. 275-296). Laborum.
- Cavas Martínez, F. (2024). Compatibilidad de la pensión de jubilación con otras pensiones y prestaciones de Seguridad Social. En M. A. Gómez Salado, B. M. López Insua, M. Fernández Ramírez y E. González Coboleda

- (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»* (pp. 633-655). Laborum.
- Escribá Pérez, A. N. (2022). El mecanismo de equidad intergeneracional en el Pacto de Toledo. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social. El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo: VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* (Vol. 1, pp. 403-414). Laborum.
- Fernández Orrico, F. J. (2023). Reforma de las pensiones públicas y otros cambios de Seguridad Social por Real Decreto-ley 2/2023. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 264, 65-110.
- Fernández Ramírez, M. (2024). La cuota de solidaridad: morfología técnico-jurídica y su eventual rol en la sostenibilidad del sistema de pensiones. En M. A. Gómez Salado, B. M. López Insua, M. Fernández Ramírez y E. González Cobaleda (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»* (pp. 391-410). Laborum.
- González Cobaleda, E. (2024). El sistema de pensiones español: desde la garantía del modelo público a la complementariedad estricta del privado. En M. A. Gómez Salado, B. M. López Insua, M. Fernández Ramírez y E. González Cobaleda (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»* (pp. 615-631). Laborum.
- Hierro Hierro, F. J. (2023). Cuentas nocionales: ¿una propuesta válida para el debate? *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 66, 126-159.
- Hierro Hierro, F. J. (2024). 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*, 271, 41-82.
- Maldonado Molina, J. A. (2024). La jubilación demorada. En J. L. Monereo Pérez y F. Moreno Romero (Coords.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza* (Vol. 1, pp. 741-754). Laborum.
- Molina Navarrete, C. (2024). Acceso a la jubilación, periodo de cómputo y pensión máxima y/o plena: garantías de adecuación de la pensión en entornos de sostenibilidad. En M. A. Gómez Salado, B. M. López Insua, M. Fernández Ramírez y E. González Cobaleda (Dirs.), *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»* (pp. 321-345). Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G. (2023). Reformas en las pensiones de la Seguridad Social a cierre del año 2022 e inicios de 2023. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 34, 13-38.
- Panizo Robles, J. A. (2023). La Seguridad Social en los inicios de 2023. Comentarios a la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, y otras disposiciones legales en el ámbito de la Seguridad Social. *CEFGestión: Revista de Actualización Empresarial*, 293, 109-176.
- Poquet Catalá, R. (2024). Entre la sostenibilidad y la garantía del sistema público de pensiones. *Revista Derecho Social y Empresa*, 20, 68-90.
- Rodríguez Escanciano, S. (2024). Jubilación anticipada y situaciones administrativas de «segunda actividad» y «reserva»: edad y peligrosidad como factores determinantes. En J. L. Monereo Pérez y F. Moreno Romero (Coords.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza* (Vol. 2, pp. 719-739). Laborum.



- Tortuero Plaza, J. L. (2022). El Mecanismo de Equidad Intergeneracional. *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2022*, 21-25. <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/02/Briefs-2022-AEDTSS.pdf>
- Vila Tierno, F. (2024). La garantía de unas rentas suficientes como eje de la protección de los mayores. En J. L. Monereo Pérez y F. Moreno Romero (Coords.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza* (Vol. 1, pp. 107-120). Laborum.
- Villar Cañada, I. M. (2024). 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*, 8, 98-119.

**José Alberto Nicolás Bernad.** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Zaragoza. Inició su trayectoria investigadora como becario FPI del Ministerio de Educación, con paralelas estancias de investigación en las universidades de París II y París IV (Sorbonne) y en las norteamericanas de Toronto y Ottawa (Canadá). Es autor de decenas de artículos jurídicos, capítulos del libro y de cinco monografías. Todas sus aportaciones doctrinales son de autoría única. Ha sido magistrado suplente de la Audiencia Provincial de Zaragoza y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón durante más de 17 años. En la actualidad, es decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Zaragoza. <https://orcid.org/0000-0003-2049-0353>