

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

Juan Antonio Maldonado Molina

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada (España)

jmaldo@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0002-5673-3620>

Extracto

El segundo bloque de reformas previstas en el Pacto de Toledo ha resultado difícil de consensuar con los agentes sociales, por orientarse más al cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que a la letra del Pacto de Toledo, en especial en lo relativo a la ampliación de la base reguladora de la jubilación. En todo caso, las medidas propuestas no son rupturistas respecto a las acometidas hasta ahora en nuestro país, sino que son un paso más en la senda que desde los años ochenta del siglo pasado se viene caminando, que es el fortalecimiento del principio de contributividad. No obstante, sí introducen elementos innovadores, tanto en lo relativo a la base reguladora (la flexibilidad en su determinación, aunque recuerda a lo que había antes de 1985 y sigue existiendo en la base reguladora de la incapacidad permanente por accidente no laboral) como en los incrementos adicionales previstos para las bases y pensiones máximas, con una acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que hay que valorar positivamente por ser una solución imaginativa que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del *baby boom*. E incorpora notables mejoras en orden a la solidaridad y la perspectiva de género, con importantes reformas de la integración de lagunas en caso de trabajo a tiempo parcial y para las mujeres.

Palabras clave: jubilación; pensiones adecuadas; brecha de género en pensiones; Pacto de Toledo; base reguladora; integración de lagunas; bases de cotización.

Recibido: 03-02-2023 / Aceptado: 17-02-2023 / Publicado (en avance online): 28-02-2023

Cómo citar: Maldonado Molina, J. A. (2023). 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*, 473, 25-59. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.18595>

The draft reform of the regulatory base for retirement and the increase in the maximum limits of the contribution bases and pensions

Juan Antonio Maldonado Molina

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada (España)

jmaldo@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0002-5673-3620>

Abstract

The second block of reforms envisaged in the Toledo Pact has proved difficult to reach a consensus with the social partners, as they are more oriented towards compliance with the Spanish Recovery and Resilience Facility Plan than to the letter of the Toledo Pact, especially with regard to the expansion of the regulatory base of retirement pensions. In any case, the proposed measures are not disruptive with respect to the attacks hitherto in our country but are one more step on the path that has been followed since the eighties of the last century, which is the strengthening of the principle of contributivity. However, they do introduce innovative elements, both in relation to the regulatory base (flexibility in its determination, although it is reminiscent of what existed before 1985 and continues to exist in the regulatory base of permanent disability due to non-work accidents), and in the additional increases foreseen for the bases and maximum pensions, with a correct difference in the times of effectiveness of both additional percentages, which must be valued positively as it is an imaginative solution that allows avoiding extraordinary increases for maximum pensions for a large part of the generation of the baby boom. And it incorporates notable improvements in terms of solidarity and the gender perspective, with important reforms to the integration of loopholes in the case of part-time work and for women.

Keywords: retirement; adequate pensions; gender gap in pensions; Pact of Toledo; regulatory base; integration of periods without contributions; contribution bases.

Received: 03-02-2023 / Accepted: 17-02-2023 / Published (online preview): 28-02-2023

Citation: Maldonado Molina, J. A. (2023). The draft reform of the regulatory base for retirement and the increase in the maximum limits of the contribution bases and pensions. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 473, 25-59. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.18595>



Sumario

1. Introducción
2. El borrador de reforma de 28 de noviembre de 2022
3. Incremento de los máximos de las bases de cotización y de las pensiones
 - 3.1. Previsiones al respecto en el Pacto de Toledo y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
 - 3.2. Reforma proyectada
 - 3.2.1. Incremento básico
 - 3.2.2. Incremento adicional
 - 3.3. Valoración del incremento de bases máximas de cotización y topes máximos de las pensiones
4. Incremento y flexibilidad en el cálculo de la base reguladora
 - 4.1. Previsiones al respecto en el Pacto de Toledo y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
 - 4.2. Reforma proyectada
 - 4.2.1. La nueva base reguladora
 - 4.2.2. Valoración de la nueva base reguladora
 - 4.2.3. Novedades en la integración de lagunas
 - 4.2.3.1. Periodo sobre el que integrar las lagunas de cotización
 - 4.2.3.2. Integración de lagunas en el trabajo a tiempo parcial
 - 4.2.3.3. Integración de lagunas en el trabajo autónomo
 - 4.2.3.4. Integración de lagunas de mujeres, y hombres en caso de brecha de género
 - 4.2.4. Otras reformas con perspectiva de género
 - 4.2.4.1. Otras reformas con paramétricas en el cálculo de las prestaciones de acción positiva en favor de las mujeres
 - 4.2.4.2. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de familiares
 - 4.2.4.3. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de reducción de jornada por cuidado de hijos/as u otros/as familiares
 - 4.2.4.4. Incremento adicional del complemento para la reducción de la brecha de género

Referencias bibliográficas

1. Introducción

El 28 de noviembre de 2022, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentó a los agentes sociales el segundo bloque¹ de reformas de las medidas previstas en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020², con el que además se pretende dar cumplimiento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021.

Se centra en la modificación del régimen de la base reguladora (incluyendo la integración de lagunas de cotización) y una elevación de pensiones máximas y bases máximas de cotización.

Era una reforma anunciada en su filosofía en el Pacto de Toledo de 2020, pero pendiente de concreción. Y pese a que tenía una fecha máxima de aprobación (final de 2022), el año avanzaba sin que por parte del ministerio se presentara propuesta alguna por escrito, limitándose a proposiciones verbales y declaraciones a los medios de comunicación en septiembre de 2022³, en las que de forma categórica se negó que se planteara una ampliación a 35 años, desmintiendo –una vez más– el supuesto informe que se habría preparado a final de 2020 en ese sentido⁴, enfatizando que el segundo bloque de reformas buscaba hacer «pequeños ajustes en pos de un sistema más equitativo», adelantando que propondría una subida suave tanto de la base máxima de cotización como de la pensión mínima.

Este segundo bloque comprende tres cuestiones (base reguladora de la jubilación, bases máximas de cotización y pensiones máximas) que tienen en común la sostenibilidad económico-financiera del sistema, dejando en un segundo plano la sostenibilidad social y la suficiencia, aunque no se obvia (sobre todo desde el punto de vista de género), y debe tenerse en cuenta que –en última instancia– la sostenibilidad financiera redundará a largo plazo en la suficiencia, en tanto que toda propuesta que se haga debe pasar por el tamiz de garantizar la viabilidad del sistema, que es lo que permitirá mantenerlo eficiente. Busca, por tanto, el reforzamiento de la equidad y contributividad del sistema y, por ende, su sostenibilidad.

¹ En estas dos etapas lo estructuró el Gobierno. Cfr. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/120421-Comparecencia%20PdT.pdf>

² <https://documentacion.eu/informes/informe-comision-pacto-toledo-2020.pdf>

³ <https://www.rtve.es/noticias/20220912/jose-luis-escriba-precios-cesta-compra/2401783.shtml>

⁴ <https://www.rtve.es/noticias/20210121/gobierno-planteo-elevar-computo-pensiones-35-anos/2068260.shtml>

En todo caso, a diferencia del primer bloque, el acuerdo social y político no se presentaba tan fácil, ya que la reforma se resume en incrementar las cotizaciones de las rentas más altas y (*a priori*) reducir las futuras pensiones, por lo que –respectivamente– patronal y sindicatos no estarían en esa línea, ni el socio minoritario de gobierno. Esa es una de las razones por las que las reformas se abordaron en dos fases, no solo por su diferente complejidad, incluyendo «en la primera fase las medidas de mayor consenso, [y] dejando para la segunda las más difíciles» (Molina Navarrete, 2022, p. 29).

Sea como fuere, hay que advertir que –actuarialmente– hay estimaciones diferentes sobre si la ampliación del periodo de cómputo de la base reguladora acarreará una reducción generalizada del importe de las pensiones; y si la produce, en qué porcentaje se verían minoradas. Así, el equipo ministerial, en la reunión del 28 de noviembre de 2022, presentó a los agentes sociales unos datos que sorprendieron a las personas reunidas, ya que chocaban con la idea general de que una ampliación del periodo a computar de la base acarrea sí o sí una reducción del importe. En concreto, se informó de que la reforma –de media– acabaría elevando un 0,42 % las bases reguladoras, mejorando las pensiones de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo ante carreras laborales menos lineales (carreras cada vez más frecuentes). Estos datos generales tan positivos lo son a costa de la brecha de género, cosa que reconoce el ministerio, que señaló que esta medida beneficiaría más a los hombres que a las mujeres: en concreto, las bases de los hombres subirían un 0,63 %, mientras que las de las mujeres solo un 0,01 % de media. Por ello, la ampliación de la base reguladora viene acompañada de otras medidas para reducir la brecha de pensiones. Unas cifras muy distintas a las recogidas en un supuesto documento que el Gobierno presentó a Bruselas en 2020 en el que apostaba por una ampliación a 35 años con una reducción del 5,5 % de las nuevas pensiones⁵.

Sin embargo, otras investigaciones sostienen que sí conllevaría una reducción, aunque algunos de estos estudios se han hecho contemplando variables que finalmente no se corresponden a la propuesta ministerial⁶. Y cuando ese mismo grupo de investigadores del IVIE proyecta los efectos sobre el periodo de 30 años, eligiendo los 28 mejores, las cifras sí se aproximan a las del ministerio, aunque sin tener en cuenta las nuevas reglas sobre integración de lagunas, lo cual hace que el resultado no sea preciso. Así, con este importante matiz, concluyen que el efecto «es prácticamente neutral, una disminución de la pensión

⁵ <https://elpais.com/economia/2020-12-21/la-propuesta-de-reforma-de-escriba-bajaria-una-media-del-55-las-nuevas-pensiones.html>

⁶ Así, José Enrique Devesa y otros investigadores del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) partieron de tres escenarios: uno, ampliar hasta los 35 años, lo que supondría una disminución de la cuantía inicial de las pensiones de casi un 9 %; otro, a 35 años, pero permitiendo la elección de los mejores 25 años, lo que haría aumentar las nuevas pensiones un 5,6 %; y tercero, elegir los mejores 25 años, que mejoraría las pensiones iniciales, pero aumentaría el gasto. *Vid.* Devesa, Devesa, Domínguez, Encinas y Meneu (2022).

media del 0,04 %», y precisamente por no tener en cuenta las nuevas reglas relativas a la integración de lagunas, lo que subrayan es que «podría dar lugar a una discriminación indirecta por razón de género, ya que la pensión inicial de las mujeres disminuiría en promedio en un 0,86 %, frente al incremento de la pensión de los hombres que sería de un 0,44 %» (Devesa, Devesa, Domínguez, Encinas, García Díaz *et al.*, 2022).

Sea como fuere, y pese a estar comprometida con la Unión Europea (UE) esta reforma antes de la finalización de 2022 (Plan de Recuperación), no fue hasta el 28 de noviembre cuando se presentó una propuesta por escrito (hasta entonces no hubo documentos en la mesa de concertación), con un escaso margen temporal para la negociación, y el resultado fue la no aprobación de la reforma en plazo, confiando el ministerio en que dicho incumplimiento temporal no sea relevante para la UE, prevaleciendo el que la reforma se ajuste a lo comprometido⁷. Ciertamente, para los fondos Next Generation EU (al igual que los derivados de la crisis financiera de 2008), la reforma de las pensiones actúa como una «condicionalidad vinculante», «condición contractual para la adquisición de los sucesivos tramos de fondos económicos» (Molina Navarrete, 2022, pp. 26 y 29), que vincula respecto de los objetivos a conseguir «y no tanto en concreto las medidas concretas a adoptar para alcanzarlo» (Monereo Pérez, 2022, p. 81).

La propuesta de 28 de noviembre no fue aceptada por los agentes sociales, por lo que se introdujeron ligeras modificaciones en la reunión de 12 de diciembre, en especial en lo relativo al impacto de género, con nuevas mejoras en las reglas de integración de lagunas de cotización. Todo ello sin acuerdo nuevamente.

La reforma debe ajustarse a lo previamente acordado en la revisión del Pacto de Toledo de 2020 y el Plan de Recuperación. Por ello, antes de analizar las reformas propuestas, partiremos de lo recogido en tales documentos.

2. El borrador de reforma de 28 de noviembre de 2022

El documento entregado el 28 de noviembre de 2022 (y que a la fecha de este estudio es el único texto entregado) está compuesto de un solo artículo, intitulado «Artículo primero. Modificación del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre» (al ser un borrador abierto a la negociación, es comprensible que se numere como «Primero», aunque realmente sea «Único»); y

⁷ En palabras del secretario de Estado de Seguridad Social, Borja Suárez Corujo, «[l]o relevante aquí es que la reforma llegue a buen puerto. Un retraso de unos días o unas semanas no es lo relevante» (<https://www.lavanguardia.com/economia/20230109/8671049/escriba-insiste-ampliar-computo-pese-rechazo-agentes-sociales.html>).

una disposición final «primera» (y única en el borrador) relativa a la «entrada en vigor», que diferencia la entrada en vigor de la reforma del tope máximo de la base de cotización (2025), y de la base reguladora (2027).

Este artículo primero (y único) del borrador a su vez se estructura en 10 ordinales, que modifican 6 artículos de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) y añaden a la misma 4 nuevas disposiciones transitorias. En atención a la materia sobre la que versan, podemos agruparlos en dos bloques:

- a) Preceptos que modifican la actualización del tope máximo de las bases de cotización y pensión máxima:
 - Artículo 1.1: modifica el artículo 19.3 de la LGSS (pasando el actual 19.3 a ser el 19.4) (tope máximo base de cotización).
 - Artículo 1.2: modifica el artículo 58.2 y 4 de la LGSS (pensión máxima).
 - Artículo 1.7: introduce una nueva disposición transitoria (tope máximo base de cotización).
 - Artículo 1.8: introduce una nueva disposición transitoria (pensión máxima).

- b) Preceptos que cambian la base reguladora de la pensión de jubilación:
 - Artículo 1.3: modifica el artículo 209.1 de la LGSS (base reguladora jubilación).
 - Artículo 1.4: modifica el artículo 248.2 de la LGSS (integración de lagunas tiempo parcial).
 - Artículo 1.5: modifica el artículo 322 de la LGSS (integración de lagunas autónomos).
 - Artículo 1.6: modifica la disposición adicional trigésima séptima de la LGSS (otras medidas lucha brecha género).
 - Artículo 1.9: introduce una nueva disposición transitoria (base reguladora jubilación).
 - Artículo 1.10: introduce una nueva disposición transitoria (integración lagunas y brecha de género).

En su conjunto, todas estas modificaciones abarcan dos vectores, que tienen en común el reforzamiento de la equidad y contributividad del sistema (lo que en última instancia alude a la sostenibilidad), contempladas dentro del componente 30 (dedicado –como es sabido–

a la «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo»⁸, bajo las rúbricas:

- a) «Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación» (C30.R2-C).
- b) «Adecuación de la base máxima de cotización del sistema» (C30.R6).

Como valoración general, hay que indicar que no pueden considerarse reformas rupturistas respecto a las acometidas hasta ahora en nuestro país, sino que son un paso más en la senda que desde los ochenta del siglo pasado se viene caminando⁹, y que ya en el Pacto de Toledo de 6 de abril de 1995¹⁰ se recogían dentro de las recomendaciones números 3 («Mejora de las bases») y 9 («Equidad y contributividad del sistema»), bajo el calificativo de «contributividad», entendiéndose por tal «la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador»¹¹.

No obstante, sí introduce elementos innovadores, tanto en lo relativo a la base reguladora (la flexibilidad en la elección, aunque recuerda a lo que había antes de 1985 y sigue existiendo en la base reguladora de la incapacidad permanente por accidente no laboral) como en los incrementos adicionales previstos para las bases y pensiones máximas, con una acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que hay que valorar positivamente por ser una solución imaginativa que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del *baby boom*. E incorpora notables mejoras en orden a la solidaridad y la perspectiva de género, con importantes reformas de la integración de lagunas en caso de trabajo a tiempo parcial y para las mujeres. Adelantamos que la principal carencia la detectamos en la integración de lagunas de las personas autónomas, que resulta del todo insuficiente.

⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

⁹ El Acuerdo nacional sobre el empleo, de 1981-1982, marcó el punto de partida, con una cláusula relativa a la conveniencia de «proceder a un examen de conjunto del actual sistema de Seguridad Social, orientado a su mejora y racionalización». En su desarrollo, el Gobierno elaboró un documento –el llamado «libro rojo» (verde)– remitido para su estudio a la Comisión Tripartita para la Reforma de la Seguridad Social, que entre otras medidas recomendaba que «la base de cálculo de las pensiones se determinaría tomando el salario medio individual actualizado correspondiente a un amplio periodo de tiempo (6 años al menos)» (un periodo que con el tiempo puede ser calificado de cualquier forma menos «amplio», aunque en aquel contexto sí era así).

¹⁰ https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF

¹¹ Recomendación 11 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020.

3. Incremento de los máximos de las bases de cotización y de las pensiones

3.1. Previsiones al respecto en el Pacto de Toledo y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Manteniendo el fortalecimiento del principio de contributividad que desde hace décadas inspira las reformas del sistema, la recomendación número 5 del Pacto de Toledo de octubre de 2020 (bajo el título «Adecuación de las bases y periodos de cotización») conecta ambas cuestiones (tope máximo de las bases de cotización y pensión máxima), en tanto 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. La Comisión considera que la relación entre ambas variables debe establecerse legalmente de forma clara y estable, siendo objeto del oportuno seguimiento.

Y añade la recomendación número 15 («Solidaridad y garantía de suficiencia»): «En el nivel contributivo, los mecanismos de solidaridad sirven para 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».

Para fundamentar la reforma propuesta, además de en las renovaciones previas del Pacto de Toledo, el informe de 27 de octubre de 2020 se apoya en el Pilar europeo de derechos sociales (principio 15), en tanto que establece (bajo la rúbrica «Pensiones y prestaciones de vejez») que: «Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada».

Por su parte, el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España propone la «Adecuación de la base máxima de cotización del sistema» (C30.R6); reforma consistente en un: «Incremento gradual de la base de cotización máxima del sistema, acompañada de una adaptación de la pensión máxima», que se indica «se elevará al diálogo social, y si bien debe estar aprobada antes de la finalización de 2022, se implementará a lo largo de las próximas tres décadas».

Por tanto, y como elemento positivo a subrayar, el plan demuestra eso, que es una «planificación de la reforma de las pensiones de largo alcance» (Monereo Pérez, 2022, p. 81), más allá de otras reformas cortoplacistas que ha sufrido el sistema, muchas veces de contenido populista, que por su mala formulación han acabado siendo un lastre económico para el sistema, como ocurrió con el complemento por aportación demográfica. Veamos en concreto la reforma prevista.

3.2. Reforma proyectada

El borrador presentado el 28 de noviembre de 2022 se ajusta perfectamente a todas las consideraciones anteriores, tanto las relativas al Pacto de Toledo como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España.

Resumidamente, podemos decir que en principio liga el incremento tanto del tope máximo de las bases de cotización como de las pensiones máximas al porcentaje en el que se actualicen las pensiones, por lo que pasarían a ser proporcionales los incrementos básicos de ambos elementos de la relación jurídica de Seguridad Social, mejorando la contributividad. Ahora bien, a continuación añade unos incrementos adicionales que en una primera fase son diferentes en uno y otro caso (siendo muy superiores en cuanto a los topes máximos de las bases de cotización), pero que en una segunda fase (a partir de 2050) se irán equiparando, consiguiendo de este modo diferir en el tiempo el incremento en la subida de las pensiones máximas, pero no en las cotizaciones, de forma que, una vez jubilado el grueso de la generación del *baby boom*, será cuando se apliquen estos porcentajes adicionales a las pensiones máximas.

Una fórmula imaginativa, que da como resultado un sistema más equitativo, evitando que dejen de perderse ingresos vía cuotas (que en algunos casos se derivaban al aseguramiento privado, por la teoría de los «vasos comunicantes» –Monereo Pérez, 2022, p. 135–), sumando ingresos en los próximos 25 años, y sin que la elevación de las bases máximas pueda argumentarse que es confiscatoria por no acompañarse de un incremento de las pensiones máximas, aunque eso se conseguirá tras el transcurso de tres décadas. Hasta entonces, lo que habrá es un notable incremento de las bases máximas de cotización frente a un tímido aumento de la pensión máxima.

Las reglas nuevas, en efecto, distinguen dos incrementos. Uno derivado de la actualización de las pensiones (que podemos denominar incremento «básico») y otro «adicional», que se aplicará a partir de 2025, y hasta 2050 en el caso de las bases de cotización, y más allá de esa fecha en la pensión máxima. Una meta común, pero con ritmos de implementación totalmente diferentes, que hará que durante décadas se incremente la brecha entre el tope máximo de las pensiones y la base máxima de cotización, pero convergiendo cuando ya hayan pasado los momentos más críticos para la sostenibilidad del sistema.

3.2.1. Incremento básico

El tope máximo de las bases de cotización se incrementará conforme se revaloricen las pensiones, y ello a partir de 2025 (según prevé la disp. final primera del texto presentado). En efecto, manteniendo incólume el artículo 19.2 de la LGSS (que establece que el tope máximo de las bases de cotización se fijará anualmente en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado –LPGE–), el artículo 1.1 de la proyectada reforma añade un nuevo número 3 (pasando el actual 3 a ser el 4), en el que se precisa que:

El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente según lo dispuesto 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.

Por su parte, las pensiones máximas también lo deben hacer conforme a ese parámetro. Ya el actual artículo 58.2 de la LGSS indica que las pensiones, incluyendo las mínimas, lo harán en ese porcentaje, añadiendo el artículo 1.2 del texto presentado una aclaración respecto de la pensión máxima, y es que al igual que las mínimas y demás pensiones, lo hará conforme al índice de precios al consumo (IPC) en los términos aprobados 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. Así, se precisa que tal revalorización afecta a todas las pensiones, incluido *tanto* el importe de la pensión mínima *como el importe de la pensión máxima* (en cursiva lo añadido).

Esta regla hubiera entrado en vigor en 2023, y realmente no hay un gran cambio, ya que el límite máximo se incrementaba en los mismos términos que la actualización. La novedad será que el incremento queda al margen de la decisión gubernativa anual, al venir garantizada por ley. En 2023 no hubiera habido cambio alguno, ya que el importe máximo de las pensiones se ha incrementado en idéntico porcentaje al de la revalorización, esto es –como es sabido– un 8,5 % –revalorización que debe valorarse muy positivamente, aunque ciertamente tiene «algunos efectos de regresividad» (Molina Navarrete, 2023, p. 18), al subir por igual a todas las pensiones, cosa que siempre ha sucedido, pero al incrementarse este año en un porcentaje tan elevado ha evidenciado que el efecto Mateo sigue implacable en la Seguridad Social contributiva–.

Por tanto, la LPGE anual tendrá que fijar el importe del tope máximo de las bases y del límite de la pensión máxima en función de lo que se revaloricen las pensiones. Se «acompanan» ambos incrementos «básicos» de los importes máximos en relación con el IPC, sin que el incremento quede pendiente de la decisión que año a año se adopte: debe ser igual al porcentaje de actualización de las pensiones.

Por otro lado, el artículo 1.2 modifica el artículo 58.4 de la LGSS, suprimiendo la regla prevista para el tope de la revalorización en caso de pensiones concurrentes¹² (habrá que estar a lo previsto anualmente en el real decreto de revalorización de pensiones), añadiendo

¹² El actual artículo 58.4 (58.7 hasta la Ley 21/2021) establece que:

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* (en cursiva la parte que se suprime en la reforma proyectada).

un límite adicional al importe máximo calculado conforme a la regla general, y es que la revalorización no podrá determinar para las pensiones, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior al resultado de aplicar al importe *de la pensión vigente en el ejercicio anterior el incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los 12 meses previos al mes de diciembre del ejercicio anterior* (en cursiva el apdo. novedoso).

3.2.2. Incremento adicional

Junto a ese punto de partida simétrico («incremento básico»), se añade un porcentaje de «incremento adicional», que acabará siendo también simétrico, pero en un futuro, ya que hasta 2050 (y algo más) van a ir desfasados entre sí. Así:

- Al tope máximo de las bases de cotización, desde 2025 hasta 2050, a ese incremento básico (igual a la subida de las pensiones) hay que añadir anualmente 1,154 puntos; regla que es independiente de la revalorización de las pensiones, de modo que se aplica incluso cuando el IPC fuese negativo. Por tanto, las LPGE que se aprueben de 2025 a 2050 (debería aclararse que el 2050 es incluido, serían 26 años) recogerían ese porcentaje adicional que en total determinará un incremento del 30 % en la base máxima de cotización (1,154 por 26 años)¹³.
- A la pensión máxima, por su parte, se le añadirá un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales, de 2025 a 2050 (con independencia también de que el IPC fuese negativo). Si lo multiplicamos por 26 años, resultaría un incremento adicional de solo el 3 %, frente al 30 % del incremento de cuotas¹⁴.

¹³ En concreto, el borrador presentado señala (art. 1.7):

Disposición transitoria XXX1. Norma transitoria para la aplicación del tope máximo de la base de cotización desde 1 de enero de 2025.

Desde el año 2025 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado fijarán el tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de Seguridad Social conforme a lo establecido en el artículo 19.3, más un incremento anual adicional fijo de 1,154 puntos porcentuales.

En el supuesto de que algún año se produzca la situación prevista en el artículo 58.3, para la determinación de la base máxima de cotización procederá, en todo caso, aplicar el incremento adicional de 1,154 puntos porcentuales.

¹⁴ El borrador presentado señala (art. 1.8):

Disposición transitoria XXX2. Norma transitoria para la determinación de la pensión máxima inicial desde 1 de enero de 2025.

1. Desde el año 2025 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado determinarán el importe de la pensión máxima inicial para las pensiones causadas durante su periodo de vigencia, aplicando a la revalorización del artículo 58.2 un incremento adicional inicial de 0,115 puntos porcentuales.

En consecuencia, anualmente habrá un diferencial del 1,039 % en el incremento de las bases máximas de cotización que no se refleja en la pensión máxima. Ahora bien, a partir del año 2050, la norma prevé que (en el marco del diálogo social) se aplique cada año un incremento adicional a la pensión máxima (y no a la base de cotización), que se establecerá en la LPGE, hasta alcanzar un incremento real acumulado del 30 %. En ese momento (que no será en 2050, sino bastante más adelante, según lo que se acuerde con los agentes sociales), ya sí se habrán equiparado los incrementos, aunque en muchos casos no habrá coincidencia entre los sujetos que soportaron el incremento de bases y los que se beneficiarán del aumento adicional de las pensiones máximas.

Por tanto, como hemos adelantado, los incrementos adicionales son asimétricos en tanto se jubila la generación del *baby boom* (los nacimientos entre 1958 y 1977), siendo muy superior el de las bases frente al de las pensiones. Y una vez que haya pasado el tsunami demográfico que supone la jubilación de ese grupo etario, y pase el momento crítico desde el punto de vista financiero, se igualarán estos porcentajes adicionales en la segunda mitad del siglo XXI.

3.3. Valoración del incremento de bases máximas de cotización y topes máximos de las pensiones

Respecto de las nuevas reglas para el incremento de las bases máximas de cotización y pensiones máximas, globalmente, la valoración es positiva, ya que se logra cohonestar el incremento de las bases máximas de cotización (una exigencia derivada no solo del principio de contributividad, sino de la equidad y sostenibilidad del sistema) con un correlativo incremento del importe máximo en las pensiones (respetando el art. 31 de la Constitución española –CE–, que proclama la no confiscatoriedad de los tributos), pero sin que suponga una carga excesiva al sistema en los años críticos de la jubilación del *baby boom*. Se recauda más a corto y medio plazo, y se difieren los incrementos adicionales del pago al momento en el que haya pasado el tsunami demográfico. El objetivo principal es encontrar el equilibrio entre la solidaridad de las cotizaciones que inspira el sistema de Seguridad Social, las aportaciones de los salarios más altos con las futuras prestaciones que recibirán, y respetando el artículo 31.1 de la CE, que –recuérdese– dispone que la justicia de nuestro sistema tributario debe estar inspirada «en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

2. En el caso del artículo 58.3, se aplicará igualmente el porcentaje adicional que corresponda a cada año.

3. Las pensiones máximas determinadas para cada año conforme a lo dispuesto en el apartado 1 se revalorizarán en años sucesivos de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2.

4. A partir del año 2050, y en el marco del diálogo social, para determinar el importe de la pensión máxima inicial se aplicará cada año un incremento adicional, que se establecerá en la ley de presupuestos generales del Estado, hasta alcanzar un incremento real acumulado del 30 %.

Con ello, adicionalmente, se conseguirá que las personas que cotizan por bases elevadas no tengan que recurrir a la protección complementaria, fortaleciendo los ingresos del sistema y la propia confianza en el mismo, dado que seguirá siendo el que cubre a la mayor parte de la población trabajadora, evitando que se convierta en un sistema de mínimos, que por insuficiencia deba complementarse. Ello redundará igualmente en una mejora en la confianza en el sistema; cuestión en absoluto baladí, ya que su principal cometido no es otro que dar seguridad (social) al individuo.

Habrá que comprobar sus efectos respecto de la prolongación de la vida activa. Para ponderarlos respecto de las jubilaciones anticipadas, hay que partir de que, en 2020, de quienes se jubilaban voluntariamente a los 63 años, el 9 % percibe la pensión máxima¹⁵; datos que se tuvieron presentes a la hora de configurar las reformas introducidas por la Ley 21/2021. Recuérdese que si bien tradicionalmente las personas con bases de cotización más altas que las pensiones máximas recurrían a las jubilaciones anticipadas al neutralizarse la penalización del adelanto del retiro con el tope de la pensión máxima, tras la Ley 27/2011 y el Real Decreto-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, sí se penalizó, pero solo un 2 % por año sobre la pensión máxima (porcentaje muy inferior al coeficiente más bajo existente en jubilaciones anticipadas voluntarias, que era 6,5 % anual). Era socialmente injusto, porque facilita dejar de trabajar antes a las personas que tienen unas rentas más elevadas, y que normalmente no son las que hacen más esfuerzos físicos. Por ello, la Ley 21/2021 modificó el sistema para la jubilación anticipada voluntaria, de modo que, si la base reguladora de la pensión es superior al tope máximo de las pensiones, los coeficientes reductores se aplican directamente sobre el límite de la cuantía máxima. No obstante, su aplicación efectiva se retrasó a 2034, con un generoso periodo transitorio (Maldonado Molina, 2022b, pp. 161 y 162). Pues bien, hasta esa fecha, las personas trabajadoras maduras con bases de cotización superiores a la pensión máxima experimentarán un incremento en sus bases del 1,039 anual respecto de la pensión máxima (incremento adicional), lo que agudizará la sensación de que la jubilación anticipada seguirá siendo una buena opción, máxime teniendo en cuenta que las penalizaciones son menores tras la Ley 21/2021 (salvo si aprovecha todo el margen de adelanto).

Por tanto, la brecha entre las bases máximas y las pensiones máximas aumentará hasta 2050, por lo que hasta 2034 (año de entrada en vigor plenamente del nuevo sistema de penalización) las jubilaciones anticipadas voluntarias de este perfil seguirán viéndose beneficiadas por un sistema que lo penaliza poco (más allá del importante recorte derivado del tope máximo de las pensiones).

¹⁵ La pensión media de las mujeres jubiladas con esta modalidad es superior en un 4 %, pero en la involuntaria es 18 % inferior (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021, pp. 68 y 92).

Respecto de la jubilación a la edad ordinaria, el único incentivo sería que un aumento de la pensión máxima permitiera que las personas trabajadoras maduras vieran reflejadas sus retribuciones en la futura pensión (suelen ser las de edad avanzada las que perciben retribuciones más elevadas), lo cual indirectamente desincentivaría su jubilación, pero, dado que el incremento adicional es casi testimonial hasta 2050, no es de prever que incentive el mantenimiento en el trabajo. Será con la jubilación demorada como vengan los incentivos para ello, tras el novedoso modelo implementado con la Ley 21/2021, con incentivos más inmediatos y tangibles, ya que junto con el porcentaje adicional se ofrece el cobro de una cantidad a tanto alzado (una suerte de «premio por jubilación demorada») (Maldonado Molina, 2022a, p. 84).

4. Incremento y flexibilidad en el cálculo de la base reguladora

4.1. Previsiones al respecto en el Pacto de Toledo y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La recomendación número 5 del Pacto de Toledo de octubre de 2020 apuesta por una contributividad más equitativa. Así, pese a que la ampliación a 25 años del tiempo utilizado para el cálculo de la base reguladora ya ha supuesto un reforzamiento de la contributividad, añade que:

La Comisión considera importante evaluar, a la mayor brevedad posible, su impacto en función del tipo de carrera profesional del trabajador, a menudo marcada por periodos de desempleo y de precariedad. Dicha evaluación debe contemplar, también, otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión. En particular, esta solución puede resultar interesante en supuestos como el de personas que, a partir de una determinada edad y durante un largo periodo de tiempo, hayan experimentado una reducción significativa de las bases de cotización. Igualmente se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, prevista por ley. Por último, dentro de este proceso de evaluación se pondrá especial cuidado en contemplar y paliar las consecuencias negativas que dichas ampliaciones podrían tener para la brecha de género en materia de pensiones.

Es una relevante novedad frente a lo contemplado en revisiones anteriores del Pacto de Toledo, y es que la –permanente– búsqueda de la equivalencia entre esfuerzo de cotización y prestación debe hacerse con un mecanismo flexible que sea válido para un nuevo tipo de personas trabajadoras, con carreras profesionales irregulares. Con esa lógica, expresamente apuesta por contemplar la facultad de elección de los años más favorables e incluir mecanismos que atemperen dicha ampliación desde una perspectiva de género.

Igualmente, tiene su referente en la recomendación número 11 (contributividad), que a su vez debe «combinarse con el principio de solidaridad» evitando «las consecuencias negativas sobre la brecha de género en materia de pensiones a través de las fórmulas recogidas en la recomendación "Mujer y Seguridad Social"». Respecto del periodo de cálculo de la base reguladora, señala:

La Comisión ya puso de relieve en 2011 que el principio de contributividad también ampara que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo. Sin perjuicio del objetivo de mantener una proporcionalidad adecuada entre el esfuerzo contributivo como cotizante y la pensión como jubilado, la Comisión insiste en la recomendación de arbitrar en cada momento las medidas transitorias oportunas que salvaguarden esa proporcionalidad, mediante el pertinente diálogo social y respetando el principio de suficiencia.

Singularmente, en los casos de vidas laborales muy prolongadas, y siempre que ello no ocasione un quebranto grave sobre la sostenibilidad financiera del sistema, cabría valorar la posibilidad de la inclusión de medidas que, con carácter excepcional, reconozcan la capacidad de la persona beneficiaria para descartar algún año concreto del periodo de cálculo ordinario o para escoger el específico tramo de la carrera de cotización sobre el que va a aplicarse la fórmula de cálculo para la determinación de su pensión.

Esta última recomendación se sitúa en otra lógica, en el plano de las reglas transitorias que desde 2012 (disp. transitoria octava LGSS y RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social) se han implementado permitiendo extender el periodo de cálculo por encima del previsto con carácter general en cada momento, pero que en parte han servido de inspiración a la elección de mejores años propuesta en 2022 (aunque con la propuesta de 28 de noviembre no hay elección, sino que de oficio a todas las personas se le omiten los 24 peores meses). Repárese en que el Pacto de Toledo lo recogía como algo excepcional: «singularmente» en casos de vidas laborales muy prolongadas; «con carácter excepcional», casos en los que el sujeto pudiera descartar o escoger. Claramente no es la medida prevista con la ampliación de la base reguladora, sino que evoca a lo que desde 2012 se aplicaba para casos puntuales¹⁶.

¹⁶ La disposición transitoria octava de la LGSS (desarrollada por el art. 2 RD 1716/2012) fijó reglas específicas para los supuestos de personas trabajadoras (por cuenta ajena y propia) que perdieran involuntariamente el empleo y a partir de los 55 años vieran reducida su base de cotización respecto de la que tenían previamente. La ventaja consistía en la posibilidad de optar por una base reguladora más amplia que la que correspondería conforme a las reglas generales en cada momento.

Por otro lado, y en relación con las nuevas reglas sobre integración de lagunas de cotización, reconocimiento como cotizado de un mayor tiempo en caso de excedencia o reducción de jornada, así como la mejora del importe del complemento para la reducción de la brecha de género, para buscar su fundamento en el Pacto de Toledo hay que estar –obviamente– a la recomendación número 17, relativa a «Mujeres y Seguridad Social», que alude específicamente a tres aspectos que se reflejan en esta reforma:

[...] acometer de modo enérgico la cuestión de los cuidados con el objetivo de que las carreras profesionales de quienes tengan personas dependientes a cargo no generen vacíos de cotización por esta causa.

Se trata de que las lagunas de cotización no causen un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones y de favorecer el acceso pleno de las mujeres a pensiones propias.

[...] trabajadores/as a tiempo parcial, un colectivo que está integrado principalmente por mujeres, en un alto porcentaje no por libre elección.

En todo caso, la filosofía del Pacto de Toledo era la de la flexibilidad, en aras de una fórmula más equitativa. Ciertamente, como se ha reprochado desde algunos agentes sociales, no se recoge una ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Cuando se habla de una progresiva ampliación es «del periodo cotizado necesario para alcanzar el cien por cien de la base reguladora», lo cual alude al porcentaje de la jubilación, no a la base reguladora, y como medida a evaluar.

Tampoco en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España se explicita una ampliación de la base reguladora, sino una flexibilización en la elección de bases. Así, bajo la rúbrica «Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación» (C30.R2-C), la reforma comprometida consistiría en:

[...] adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, contemplando la posibilidad de elección de los años a integrar en la base reguladora en las carreras más largas, junto con una revisión del procedimiento de integración de lagunas en la carrera profesional.

Como se comprueba, en este punto, el plan no detalla la propuesta de modificación. En el ámbito mediático y político, el rumor apuntaba a una ampliación de 25 a 35 años (Chavannes, 2022, p. 351). No se concreta porque «[l]os términos en los que se concrete serán analizados en la mesa de diálogo social con los interlocutores sociales», según se recoge en el apartado «Involucración de *stakeholders*». Pero la filosofía que recoge sí es la de una ampliación, ya que en el apartado «Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma» parte de que todas las reformas previas han aumentado el periodo a tomar

para el cálculo de la base reguladora, lo cual tiene un aspecto positivo (ajustarse al principio de contributividad), pero unas consecuencias obviamente negativas, que hacen que sea «importante complementarla con medidas que modulan sus efectos como la posibilidad de elección de años o la mejora del sistema de integración de lagunas de cotización». Por tanto, como «complemento», alude a la elección de años e integración de lagunas, pero sin renunciar a la reforma que fortalece la contributividad (y que preside todo el componente 30: sostenibilidad del sistema de pensiones), que es la extensión de la base reguladora.

Es más, a continuación, enfatiza en negrilla que la finalidad sigue siendo la misma que las reformas acometidas desde 1985, que es reforzar «el carácter contributivo del sistema», además de la «progresividad», lo que exige dos líneas de actuación: hacer «que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales».

Por tanto, pretende diferenciarse de las reformas previas en que quiere que sea más «progresiva» (lo que se explica en el contexto del principio de progresividad de la protección de Seguridad Social del art. 12.3 Carta Social Europea)¹⁷; «progresividad» que debe reflejarse en la «existencia de un avance» (Salcedo Beltrán, 2022, p. 542) (según la interpretación que realiza el CEDS), y eso se materializa en la mejora de la integración de lagunas e introduciendo como novedad la posibilidad generalizada de «la elección de años». Pero no renuncia a la ampliación de la base reguladora; cosa que se infiere, pero no explicita.

Ahora bien, el que fuera una ampliación de la base reguladora sí se explicitó en el anexo que recogía el «Acuerdo operativo» (*Operational Arrangements*) entre la Comisión Europea y España, que, pese a ser un documento interno calificado como «sensible», se hizo público en noviembre de 2021, y que en el cuadro correspondiente a esta medida, bajo la rúbrica «Ajuste del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación», en la descripción del objetivo se indica que es «ampliar el periodo de cómputo del cálculo de la pensión de jubilación»¹⁸. Por tanto, implícitamente se infiere en el plan que se ampliará; cosa que se explicita en el anexo, pero no el cuánto.

4.2. Reforma proyectada

A diferencia del objetivo anteriormente expuesto, el borrador incluye medidas no previstas en las recomendaciones del Pacto de Toledo y concreta la ampliación inferida del Plan de Recuperación.

¹⁷ Conforme a la interpretación realizada por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), implica el derecho de las personas de edad avanzada a la protección social (Molina Navarrete, 2022, p. 67).

¹⁸ Exactamente, «*extending the computation period for the calculation of the retirement pension*», según se indica en la página 314 del anexo (<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121-CountersignedESFirstCopy.pdf>).

No se trata solo de una mera ampliación temporal de la base reguladora, sino que las modificaciones contemplan tres cuestiones, que están conectadas, pero que presentan entidad propia: las nuevas reglas de cómputo de la base reguladora propiamente dichas, la reforma de la integración de lagunas, y medidas y nuevas acciones para reducir la brecha de género en pensiones.

4.2.1. La nueva base reguladora

Al contrario de otras reformas operadas en la materia, en las que el objetivo fue simplemente aumentar progresivamente el tiempo a considerar para la base reguladora, la novedad es que la ampliación es a 360 meses, pero permitiendo dejar fuera 24 meses (que se excluirán de oficio), por lo que el periodo efectivo a considerar sería realmente de 336 meses (28 años). En todo caso, son 30 años los que se tienen en cuenta, no 28. La fórmula recogida no deja lugar a dudas: se calcula sobre 30 años, pero se recalcula sobre 28, y a continuación se divide por una cifra que permite prorratear las pagas correspondientes a lo cotizado en 28 años.

Así, el artículo 1.3 del texto presentado propone una nueva redacción del 209.1 de la LGSS, sustituyendo las referencias temporales anteriores (300:350) por las nuevas (336:392), pero introduciendo el marco temporal de 30 años, lo que hace que la fórmula de la base reguladora no se calcule sobre 336 meses, sino sobre 360, si bien los 24 meses descartados tomarán el valor cero.

Ello da lugar a que por primera vez el dividendo de la fórmula no se corresponda exactamente con el divisor más 2 meses por año, porque, como de oficio se omitirán 24 meses, el divisor corresponde a un dividendo de 28 años.

En efecto, el nuevo artículo 209.1 de la LGSS (en cursiva lo propuesto que se modifique) pasaría a indicar que la base reguladora:

[...] será el cociente que resulte de dividir entre 392, *la suma* de las bases de cotización del interesado durante 336 meses anteriores al mes previo al hecho causante de la siguiente forma:

a) *Se seleccionarán los 360 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante.*

b) Si en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora, según lo dispuesto en el apartado a), aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, las primeras 48 mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento y el resto de las mensualidades con el 50 % de dicha base mínima.

Es decir, el cálculo inicialmente se realiza sobre lo cotizado en 30 años (360 meses), dentro de los cuales se procederá a la integración de las lagunas si las hubiere, en principio como hasta ahora (aunque se añaden algunos matices que analizaremos en el epígrafe correspondiente). Y de esos 30, finalmente se computan 28 años (336 meses), en todos los casos (de oficio los 24 peores meses se eliminan), dividiendo por 392, que es la cifra que permite prorratear 2 pagas por 28 años que se toman en consideración.

El nuevo algoritmo matemático en esencia es similar al precedente, salvo la sustitución de 300 por 360 en la segunda sumatoria del dividendo; y 350 por 392 en el divisor. Como hemos indicado, es novedoso que el divisor no sea el que equivaldría a añadir al periodo usado para el dividendo 2 meses más por año (al ser 360, lo normal hubiera sido dividir por 420). Ello deriva de la necesidad de adaptar la fórmula a la gran innovación incorporada por la reforma: tras la suma y actualización de las cotizaciones correspondientes a 360 meses, deben suprimirse 24. De lo contrario, la fórmula no permitiría hacer una correcta distribución de las pagas extraordinarias, ya que se dividiría 360 entre 392, cuando a 30 años habría que sumar 60 meses, es decir, se debería dividir por 420; cosa que no procede al eliminar de oficio 24 meses.

Matemáticamente, la fórmula se expresa del siguiente modo:

$$BR = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{360} \frac{B_i I_{25}}{I_i}}{392}$$

La lectura del algoritmo tiene, lógicamente, novedades (las remarcamos en cursiva), aunque alguna de las incorporadas no corresponde a un cambio derivado de la reforma actual, sino que se aprovecha para explicitar una regla clásica, como es el índice de actualización de bases anteriores al mes 25, que se hace conforme al IPC del mes 25 (I_{25}).

BR = base reguladora.

B_i = base de cotización del mes i -ésimo anterior al mes previo al del hecho causante (tomará valores entre 25 y 360).

I_{25} = *índice general de precios al consumo del mes 25 anterior al mes previo al del hecho causante* (remarcar que esta explicación se recoge como algo novedoso en el sentido de que se omitía en la norma anteriormente, pero la regla no es nueva, obviamente).

Las 24 bases de cotización B_i , descartadas tomarán valor 0 en la fórmula.

Siendo $i = 1, 2, \dots, 360$.

De las 360 bases actualizadas conforme al apartado c), se eliminarán de oficio las bases de cotización de menor importe hasta alcanzar un total de 24.

La secuencia del cálculo no se compone de dos fases, como hasta ahora (suma de bases del periodo en cuestión, actualizadas previamente todas salvo las últimas 24; y división entre los meses computados añadiendo 2 meses por año), sino de tres fases. A saber:

- Suma de las bases de cotización por contingencias comunes de los últimos 30 años (360 meses); bases a las que se les aplicarán las reglas correspondientes a la actualización (actualizadas las anteriores al mes 25, y por su valor nominal las 24 más recientes) y las reglas que procedan para integrar las lagunas que eventualmente existan.
- A esas bases (360), de oficio se les omiten las 24 mensualidades con importes más reducidos, de modo que nos quedaríamos con 336.
- Y a continuación se divide por 392.

Respecto de su entrada en vigor, no hay coincidencia entre lo prevenido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (conforme al que sería a partir de 2023) con lo previsto en el borrador, que sería –progresivamente– en 2027 (disp. final primera texto presentado). Y sería progresivo, como desarrollamos a continuación, porque no será hasta 2038 cuando se tomen los 30 años y se puedan descartar 24 meses.

Como toda reforma que amplía el periodo de cómputo de la base reguladora, se acompaña de unas normas transitorias (art. 1.9 borrador). Ahora bien, a diferencia de las reformas precedentes (*v. gr.*, disp. transitoria octava LGSS), la disposición transitoria no explicita cuáles son las bases reguladoras correspondientes a cada anualidad, sino que se limita a indicar los meses en los que se extiende el periodo del que se «pueden» («deben», tendría que decir) seleccionar los mejores meses, y los de efectiva extensión del periodo de cómputo; ambas extensiones de modo paralelo. Así:

- Los meses que se irán sumando a la base reguladora (partiendo de los actuales 300, sumando 3 en 2027 –303– hasta llegar a 336 en 2038): 3 meses por año, a partir de 2027.
- Y los meses a tomar para el cálculo de los mejores: 5 meses por año, a partir de 2027.

Por tanto, en los 12 años que van desde 2027 a 2038, cada año podrán descartarse 2 meses hasta llegar a los 24.

No se hace mención de cuál será el divisor durante el periodo transitorio, que entendemos deberá ser el equivalente al número de meses efectivos tomados para la base, dividido entre 12 y multiplicado por 2. El resultado de este incremento de 3 meses es que el divisor tendría decimales en la mitad de los años que comprenden el periodo de aplicación gradual.



Por otro lado, hay que subrayar que la aplicación gradual es muy suave, a razón de 3 meses por año (5 si contamos el total, no solo el efectivo), lejos de los 12 meses por año que se contemplaron en la Ley 27/2011 (10 años en un periodo de 10 años, de 2013 a 2022), aumentando la base 3 años en un periodo de 12 años (de 2027 a 2038). Y a ello se le suma una *vacatio legis* importante, porque hasta 2027 –según hemos señalado– no se aplicaría la nueva base.

El artículo 1.9 del borrador presentado recoge un cuadro con la aplicación gradual de la nueva base reguladora:

Año	Meses de extensión del período de cómputo	Meses de extensión del período del que se pueden seleccionar los mejores meses
2027	3	5
2028	6	10
2029	9	15
2030	12	20
2031	15	25
2032	18	30
2033	21	35
2034	24	30
2035	27	45
2036	30	50
2037	33	55
2038	36	60

Fuente: artículo 1.9 texto presentado.

Si calculamos la base reguladora (BR), recogiendo el divisor, durante ese periodo transitorio sería la siguiente:

Año	BR	Meses para la selección de bases	Meses a descartar	Meses a computar
2027	305 – 2/353,5	305	2	303
2028	310 – 4/357	310	4	306
2029	315 – 6/360,5	315	6	309
2030	320 – 8/364	320	8	312
2031	325 – 10/367,5	325	10	315
2032	330 – 12/371	330	12	318
2033	335 – 14/374,5	335	14	321
2034	340 – 16/378	340	16	324
2035	345 – 18/381,5	345	18	327
2036	350 – 20/385	350	20	330
2037	355 – 22/388,5	355	22	333
2038	360 – 24/392	360	24	336

Fuente: elaboración propia.

4.2.2. Valoración de la nueva base reguladora

La ampliación del tiempo para el cálculo de la base reguladora (28 años –336 meses– dentro de los últimos 30 años) consideramos que ha de valorarse en la perspectiva de las ampliaciones acaecidas desde 1985 hasta la fecha, y en esa secuencia es la más reducida de las acometidas, y la más equitativa. Y puede vaticinarse sin temor a errar que no será la última en ampliar el marco temporal de la base reguladora, culminando con la totalización de la vida laboral cotizada, como se recogió expresamente en el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, firmado en Madrid el 9 de abril de 2001 por

el Gobierno, CC. OO. y CEPYME¹⁹, si bien con posterioridad no se ha vuelto a explicitar tan rotundamente. En la perspectiva de las reformas racionalizadoras, en 1985 se inició un camino hacia destino claro, pero que no se implementó de inmediato para evitar la contestación social, aunque socialmente nadie duda que acabará computándose toda la vida laboral, sobre todo a medida que se acerca la jubilación de la generación del *baby boom*. El que sea un hecho asumido social y políticamente hará que las reformas se vayan aprobando sin gran contestación.

La más reducida. En efecto, recordemos las etapas transitadas en este camino, en las que se ha pasado de computar hasta 1985 los 24 meses ininterrumpidos elegidos por la persona beneficiaria dentro de los 7 últimos años, pasando con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, a los 8 últimos años (96 meses); 15 tras la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social (180 meses); y 25 con la Ley 27/2011 (300 meses) (en todos los casos con una aplicación progresiva). Por tanto, el periodo a considerar para la base reguladora se incrementó respecto a la situación precedente un 300 % con la reforma de 1985; un 87,5 % con la de 1997; un 66,5 % con la de 2011; y un 12 % con la propuesta en noviembre de 2022. En consecuencia, el presentado ahora es un incremento comedido, casi lo justo para cumplir el compromiso adquirido con la UE.

Y la más equitativa. Si lo dejáramos en el aspecto cuantitativo, no ponderaríamos en su justa medida la novedad propuesta, y es que lo destacable es que si bien se amplía el periodo de cómputo, lo hace abriendo un marco temporal en el que hay un margen (estrecho, eso sí) para la exclusión de los peores meses: 24 meses. Es una flexibilización con la que se busca dar respuesta a la diversidad de carreras profesionales existentes, en las que no necesariamente hay una evolución ascendente en lo profesional. De las diferentes alternativas que había, se enmarca en la que algunos autores consideraron como «asumibles», porque sería posible «que no fuera necesariamente negativo respecto de la cuantía final de las pensiones» (Monereo Pérez, 2022, p. 167).

Además, viene acompañada de unas reglas transitorias absolutamente generosas en relación con las aprobadas en 2011 (que recordemos eran de incrementar 12 meses por año), y ahora será de 3 meses por año (5 si sumamos el periodo sobre el que se eliminarán 2 meses), a lo que se añade una *vacatio legis* que difiere hasta 2027 su implementación.

Una opción podría haber sido ampliar el cómputo de la base a toda la vida laboral (por ejemplo, 37 años, que es lo que actualmente da lugar al 100 % del porcentaje aplicable,

¹⁹ El apartado V señalaba que:

Manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

lo que dotaría de coherencia al sistema, al tener una misma referencia temporal de qué se considera la vida laboral completa) y dentro de esa horquilla dejar fuera unos años. Quizá hubiera sido una opción más atrevida y definitiva, evitando nuevas entregas que realmente solo generan incertidumbre. Pero en su contra habría dos obstáculos: uno, su aprobación por los agentes sociales y la opinión pública (basta ver la reacción que ha provocado incluso dentro del Gobierno esta medida, y la falta de acuerdo social aún); y otro, que el concepto de «vida laboral completa» no está cerrado en nuestro sistema, como se pone de manifiesto por el hecho de que la recomendación número 11 del Pacto de Toledo de 2020 indica que «[i]gualmente se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el 100 % de la base reguladora, prevista por ley».

La voluntad del ministerio, expresada por su titular y recogida en el Plan de Resiliencia, no era la de reducir el importe de las jubilaciones, sino la «adecuación a las nuevas carreras profesionales» del cálculo de la base reguladora, señalando que:

La medida pretende reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales. Se ha de tener en cuenta que el efecto medio de calcular la pensión sobre un determinado periodo de referencia no es uniforme en las cuantías de las pensiones, pues depende de las características concretas de cada carrera de cotización.

En esta línea, recordemos que, en la reunión del 28 de noviembre de 2022, el equipo ministerial indicó a los agentes sociales que esta reforma acabaría elevando un 0,42 % de media las bases reguladoras, y protege mejor las pensiones de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo ante carreras laborales menos lineales, cada vez más frecuentes.

El ministerio asume que el trabajo atípico no solo es cada vez más frecuente, sino el más típico (en la línea de la propia Organización Internacional del Trabajo –OIT–²⁰). De lo contrario no tendría sentido implementar una medida generalizada, habiendo podido recurrir a otros mecanismos, como los que se contemplaban en el Real Decreto 1716/2012 para las personas mayores de 55 años que hubieran visto reducida su base de cotización respecto de la

²⁰ Como advierte el informe OIT (2015):

Las nuevas tecnologías y los cambios en la forma en que las empresas organizan la producción son factores determinantes de [...] la extensión de las nuevas formas de trabajo. De ahí que la consecución del modelo de empleo estándar para la mayoría de los trabajadores sea cada vez más difícil. Por consiguiente, las políticas públicas no deberían centrarse únicamente en promover la transición desde modalidades de empleo no estándar hacia el empleo permanente, a tiempo completo y dependiente. También se debería tener en cuenta la necesidad de asegurar una protección adecuada para los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo (OIT, 2015, p. 4).

que tenían previamente (que podían optar por una base reguladora más amplia que la que correspondería conforme a las reglas generales en cada momento). Con esa lógica, podría haberse articulado un periodo de cálculo alternativo, a elección de la persona trabajadora. Pero se ha optado por un sistema general ampliado moderadamente y acompañado de reglas que suavizan el impacto entre las mujeres trabajadoras, que son las que más lagunas presentan en su carrera de seguro. Y es que las fórmulas empleadas en los países de nuestro entorno reflejan que el periodo temporal español sigue lejos de los vigentes en la mayoría²¹.

4.2.3. Novedades en la integración de lagunas

El Plan de Resiliencia parte de que, lógicamente, el aumento del periodo para el cálculo de la base reguladora «puede tener efectos negativos, por eso es importante complementarla con medidas que modulan sus efectos como la posibilidad de elección de años o la mejora del sistema de integración de lagunas de cotización».

Aquí es donde encontramos la principal manifestación de solidaridad de esta reforma, con notables mejoras de la integración de lagunas, tanto en una perspectiva de género como para las personas trabajadoras a tiempo parcial en general (no así para las personas trabajadoras autónomas). No obstante, ya adelantamos que no se han recuperado todos los derechos suprimidos con la Ley 27/2011 en la materia, y la regulación propuesta para las personas trabajadoras por cuenta propia es extremadamente insuficiente.

Recuérdese que el mecanismo de la integración de lagunas se prevé para las pensiones de incapacidad permanente y jubilación en los artículos 197 y 209 de la LGSS, al ser las prestaciones que tienen unas bases reguladoras más extensas y que por tanto hay más posibilidades de presentar lagunas, además de que en las pensiones por muerte y supervivencia las bases son o bien las 24 mejores en los últimos 15 años (en caso de contingencia común), o el salario real anual (contingencias profesionales).

También era restrictivo en su ámbito subjetivo, dado que hasta 2023 (y tras diversas prórrogas) no se ha extendido al sistema especial del hogar²², y las personas trabajadoras autónomas siguen sin tenerlo, hasta lo previsto por esta propuesta, que tampoco puede ser considerada una equiparación en absoluto.

²¹ Austria: los mejores 34 años, si bien está previsto que en 2028 alcancen los 40 años; Bélgica, toda la vida laboral; Francia, los 25 mejores años; Alemania, toda la vida laboral (35 años); Italia, toda la vida laboral para quienes se incorporaron al mercado de trabajo con posterioridad a 1 de enero de 1996 (35 años); Portugal, 40 años (si excede esta cifra, los mejores 40 años); la mayoría del resto de Estados: toda la vida laboral. Datos recogidos en Grupo Interuniversitario de Estudios sobre Pensiones Públicas, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva. Fundación Largo Caballero (2022, p. 27).

²² Número 4 de la disposición transitoria decimosexta de la LGSS, en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 16/2022, de 6 de septiembre.

Respecto del contenido de la integración de lagunas, el borrador no revierte los recortes introducidos con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, conforme con la que –desde 2013– la integración de lagunas dejó de ser del 100 % de la base mínima en todas las lagunas, siendo del 50 % desde la laguna número 49. Como veremos, esto solo se ha reformado en caso de mujeres y con limitaciones temporales y sin recuperar el 100 %. Analicemos los cambios propuestos por el ministerio.

4.2.3.1. Periodo sobre el que integrar las lagunas de cotización

Dado que en el cálculo de la nueva base reguladora hay dos periodos temporales (28 años dentro de los últimos 30), el número 1 del artículo 209 aclara que las lagunas se integrarán en los 30 años: en los 360 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante. Debemos valorarlo como una opción positiva para la persona asegurada, al posibilitar que sean algunos de los meses que finalmente se omitan para el cálculo de la base reguladora.

Junto a ello, se introduce una precisión para los supuestos en los que la laguna no abarca todo el mes. En esas situaciones, como hasta ahora, la integración será solo por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar, siempre que la base de cotización correspondiente al primer periodo no alcance la cuantía de la base mínima mensual *establecida para el régimen en el que se efectuó la cotización*. Este último matiz (en cursiva lo añadido en el borrador) es la novedad, ya que en la redacción precedente se hablaba de la «base mínima mensual señalada», sin diferenciación por regímenes. La explicación de la novedad reside en que –como ya hemos adelantado– el borrador prevé que la integración de lagunas también sea de aplicación en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos.

4.2.3.2. Integración de lagunas en el trabajo a tiempo parcial

Como se sabe, en nuestro derecho de la Seguridad Social, el cálculo de la base reguladora de la relación laboral a tiempo parcial presenta particularidades en cuanto a la integración de lagunas, en el sentido de que no se hará conforme con la base mínima general, sino conforme con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento, correspondiente al número de horas contratadas en último término (art. 248.2 LGSS). Pues bien, recuérdese que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en la Sentencia de 14 de abril de 2015, asunto C-527/13, Lourdes Cachaldora) como el Tribunal Constitucional (Sentencia 110/2015, de 28 de mayo) declararon que las normas españolas que regulan la integración de lagunas no discriminan por razón del sexo²³.

²³ Consideró que, dado que estas reglas no se aplican a todas las personas trabajadoras a tiempo parcial, sino únicamente a aquellas cuyas cotizaciones se hayan visto interrumpidas, los datos estadísticos generales relativos al colectivo de personas trabajadoras a tiempo parcial considerados en su totalidad

Criticando que la integración dependiera del tipo de relación existente antes de la laguna (por ser algo meramente azaroso), la doctrina venía reclamando un nuevo tratamiento de la integración de lagunas en tales casos, sin que dependiera del azar el que se integren con bases a tiempo completo o parcial, pues no puede calificarse sino de «azar» el que la integración solo tome en cuenta el mes anterior a la laguna (*cf.* Maldonado Molina, 2018, pp. 47-49 y 51).

Por ello, saludamos que el artículo 1.4 del borrador proponga modificar esta importantísima cuestión, dando una nueva redacción al último inciso del artículo 248.2 de la LGSS, señalando que en tales casos la integración se realizará con la base mínima de cotización de *todas las existentes en el régimen que reconozca el derecho a la pensión*. Por tanto, las primeras 48 mensualidades al 100 % y el resto al 50 % (salvo que se trate de mujer, como veremos en el epígrafe 4.2.3.4). Se materializa, en consecuencia, una reivindicación importante, que iguala en derechos a las personas trabajadoras a tiempo parcial y completo; cuestión que –pese a los datos ofrecidos en su momento– es evidente que tiene también una notable dimensión de género.

4.2.3.3. Integración de lagunas en el trabajo autónomo

Otra asignatura pendiente en nuestro derecho de la Seguridad Social era la cobertura de las lagunas de los trabajadores/as autónomos. La disposición final cuadragésima cuarta de la LPGE para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre) dispuso que:

El Gobierno iniciará, a la mayor brevedad, los trabajos y consultas necesarios para emprender las reformas normativas que supriman la situación discriminatoria que sufren autónomos y trabajadores agrarios [...] respecto de la integración de lagunas de cotización, cuando tal obligación no existe, a efectos del cálculo de la pensión de jubilación aplicadas en el régimen general, implantando para estos los mismos o equivalentes mecanismos a los previstos para la integración de lagunas de cotización en el régimen general de la Seguridad Social.

Con el borrador presentado se contempla esta regulación, aunque muy lejos de introducir un mecanismo equivalente al régimen general de la Seguridad Social, por lo que –tal y como se recoge en el borrador de noviembre de 2022– sigue siendo una cuestión pendiente de abordar. En efecto, el artículo 1.5 del texto presentado propone añadir un segundo párrafo al artículo 322 de la LGSS, señalando:

no serán pertinentes para demostrar que dicha disposición afecta a un número mucho mayor de mujeres que de hombres. De hecho, no puede descartarse que algunas personas trabajadoras a tiempo parcial pudieran verse igualmente favorecidas por la norma: así, los datos estadísticos en los que el órgano jurisdiccional remitente basó sus apreciaciones no permiten considerar que el colectivo de personas trabajadoras perjudicadas por aquella disposición adicional esté mayoritariamente compuesto por personas trabajadoras a tiempo parcial y, más concretamente, por mujeres trabajadoras. En consecuencia, esta disposición no se calificó de medida indirectamente discriminatoria.

En los supuestos en que en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran, con posterioridad a la extinción de la prestación económica por cese de actividad, periodos durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, se integrarán las lagunas de cotización de los siguientes 6 meses de cada uno de dichos periodos con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento en el régimen.

Como se ve, nos encontramos ante una integración mucho más escueta, limitada a 6 meses (en los que la integración es con la base mínima), y solo tras la extinción de la prestación económica por cese de actividad, lo cual reduce las eventuales lagunas integradas a la mínima expresión y por un tiempo muy reducido. Téngase en cuenta que estamos hablando de una prestación muy reciente (Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, que entró en vigor el 6 de noviembre de 2010), de la que no empezó a haber personas beneficiarias hasta 2012 (al requerirse un periodo de carencia de 1 año, siendo necesario además un desarrollo reglamentario que no tuvo lugar hasta noviembre de 2011²⁴), y caracterizada por ser extraordinariamente restrictiva, de forma que el número de personas autónomas beneficiarias de esta prestación (salvo las procedentes de la prestación extraordinaria por cese de actividad derivada de la pandemia de la COVID-19) ha sido casi simbólico²⁵ y por unos tiempos mucho más reducidos que la cobertura equivalente del régimen general de la Seguridad Social.

Esta regla (exigir haber percibido la prestación por cese de actividad) se aparta de la lógica de la integración de lagunas, que solo exige que no exista obligación legal de cotizar en tales periodos, lo cual abarca tanto las situaciones de alta o asimilada al alta para las que no se exija tal obligación como aquellas otras situaciones en que no hubiera existido tal obligación simplemente por encontrarse la persona trabajadora en situación de no alta (esa era la diferencia respecto del supuesto de hecho del que deriva la doctrina del paréntesis).

4.2.3.4. Integración de lagunas de mujeres, y hombres en caso de brecha de género

Con la ampliación del periodo a considerar para la base reguladora, la brecha por género de las pensiones se incrementa; cuestión que reconoce tanto el Pacto de Toledo como el Plan de Resiliencia. Así, la recomendación número 17 (titulada «Mujeres y Seguridad Social») del Pacto de Toledo indica:

²⁴ Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre.

²⁵ Los datos recogidos en las estadísticas de la Seguridad Social (de 2013 a 2020) reflejan la poca eficacia que tendrá la integración de lagunas condicionada a haberse extinguido el cese de actividad. Así, 2.721 (año 2013); 2.854 (año 2014); 3.372 (año 2015); 2.165 (año 2016); 1.938 (año 2017); 1.976 (año 2018); 1.497 (año 2019); 1.978 (año 2020) (<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST45/2562>).

Deben introducirse las correcciones necesarias para evitar los perjuicios derivados de los vacíos involuntarios de cotización por la irregularidad de las carreras profesionales. Se trata de que las lagunas de cotización no causen un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones y de favorecer el acceso pleno de las mujeres a pensiones propias.

Por ello, para amortiguar dicho impacto, el artículo 1.10 del texto presentado propone introducir una nueva disposición transitoria XXX4, titulada «Integración de lagunas en tanto la brecha de género sea igual o superior al 5 %», que señala:

1. En el régimen general, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 209.1, para la integración de lagunas en la cotización debido a la incidencia que la brecha de género tiene en las pensiones contributivas, en el supuesto de las mujeres, los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la mensualidad cuadragésima novena a la septuagésima segunda, se integrarán con el 60 % de la base mínima de cotización de entre todas las existentes en cada momento.

En el supuesto de los hombres se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior respecto a las mismas mensualidades y con igual importe, siempre que en relación con alguno de los hijos concurren los requisitos establecidos en las reglas 1.^a y 2.^a del artículo 60.1 b), tengan o no derecho al complemento.

2. Esta previsión quedará sin efecto en el momento en el que, conforme a lo previsto en la disposición adicional trigésima séptima.⁴, se deroguen las medidas para la reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas de Seguridad Social.

3. La financiación de la integración de lagunas en la cotización para la reducción de la brecha de género se realizará mediante transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

Ahora bien, en la reunión de 12 de diciembre de 2022, el ministerio mejoró la propuesta en aras de conseguir el ansiado acuerdo, aunque fue en vano. En concreto, se propone que de los meses 49 a 72 la integración de lagunas sea el 80 % de la base mínima correspondiente, pero solo a mujeres (u hombres en caso de interrupción laboral por nacimiento) cuyas lagunas tuvieran lugar cuando tenían entre 35 y 45 años²⁶.

De modo resumido, las medidas sugeridas tanto el 28 de noviembre como el 12 de diciembre de 2022 quedarían como sigue:

²⁶ <https://elpais.com/economia/2022-12-12/escriva-ofrece-mejoras-en-las-lagunas-de-cotizacion-pero-los-sindicatos-las-consideran-insuficientes.html>

- Las mujeres que tengan que recurrir a la integración de lagunas, desde los meses 49 a 72, no las verán integradas con el 50 % de la base mínima de cotización (como sería aplicando la regla general), sino con el 60 %; porcentaje que sería el 80 % si la laguna se produce entre los 35 y 45 años.
- Los hombres podrán beneficiarse de las mismas reglas, pero únicamente si con alguno de sus hijos/as concurren los requisitos previstos para el complemento por brecha de género para ellos, aunque no se requiere que tengan derecho al mismo.
- Estas reglas, al igual que sucede con el propio complemento por brecha de género, se condicionan a que la brecha de género sea igual o superior al 5 %.
- Su entrada en vigor, sin embargo, se pospone hasta 2027 (disp. final primera borrador de reforma); cuestión que no se comprende.

El balance globalmente es positivo. Entre la medida que integra al 100 % las lagunas de las personas trabajadoras a tiempo parcial (las 48 primeras mensualidades) y esta que hace que el resto se integren 10/30 puntos más que la regla general (que queda para los hombres, salvo excepciones), se compensa en buena parte la brecha de género. Junto a estas medidas (y el complemento por brecha de género), el documento presentado propone añadir nuevas medidas con perspectiva de género.

En definitiva, se produce una notable reforma de la integración de lagunas, que, si bien no las sitúa en el escenario anterior a 2013 (integración con el 100 % de las bases, cualquiera que sea la laguna), sí avanza en la cobertura de las personas trabajadoras a tiempo parcial y en las mujeres. Por el contrario, es frustrante en el caso de los autónomos/as.

4.2.4. Otras reformas con perspectiva de género

Además de la importante reforma relativa a la integración de lagunas de cotización, y conscientes de la necesidad de amortiguar el impacto que en la brecha de género en materia de pensiones tiene la ampliación del periodo que comprende la base reguladora, se propone una batería de medidas. Son las siguientes:

4.2.4.1. Otras reformas con paramétricas en el cálculo de las prestaciones de acción positiva en favor de las mujeres

El artículo 1.6 del borrador propone modificar el número 2 de la disposición adicional trigésima séptima de la LGSS, que pasaría a quedar redactado como sigue:

2. Además del complemento por brecha de género del artículo 60, en el marco del diálogo social, se podrán fijar con carácter temporal otras medidas paramétricas en el cálculo de las prestaciones de acción positiva en favor de las mujeres.

Queda abierta la incorporación de nuevas medidas en el marco del diálogo social (algo que hay que poner en valor igualmente, ya que es la vía adecuada para la aprobación de reformas de esta naturaleza). Solo cierra dos cuestiones. Una, que deberán ser medidas temporales, en tanto la brecha de género sea igual o superior al 5 %. Otra, que actuarán sobre el cálculo de las prestaciones (no necesariamente, por tanto, las pensiones) y medidas paramétricas, como pueden ser el porcentaje aplicable a la pensión u otras prestaciones.

Junto a esta medida abierta contenida en el borrador del 28 de noviembre de 2022, en la reunión del 12 de diciembre de 2022 se añadieron nuevas propuestas con perspectiva de género. Son las que siguen.

4.2.4.2. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de familiares

Se propone ampliar el periodo que se considera como asimilado a cotizado en caso de excedencia laboral para el cuidado de familiares hasta el segundo grado (por consanguinidad o afinidad), distintos de los hijos/as, que pasaría de 1 a 3 años, equiparándose, por tanto, la excedencia por cuidado de hijos/as menores (o incapacitados) con los/las familiares hasta el segundo grado que no puedan valerse por sí mismos (por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad) y no desempeñen actividad retribuida (art. 237.2 LGSS). Recuérdese que esta excedencia es la prevista en el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores, que como regla general es un máximo de 2 años, salvo que la negociación colectiva contemple una duración mayor, por lo que la asimilación a cotizada solo alcanzará el periodo máximo en caso de que se contemple dicha extensión de la excedencia en la negociación colectiva.

4.2.4.3. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de reducción de jornada por cuidado de hijos/as u otros/as familiares

Igualmente, en caso de reducción de jornada para cuidado de menor de 12 años o familiar, el periodo se computa como cotizado al 100 % en la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo, a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural e incapacidad temporal. En caso de hijos/as se ampliaría de 2 a 3 años, y si se trata de familiares, de 1 a 3 años (art. 237.3 LGSS).

4.2.4.4. Incremento adicional del complemento para la reducción de la brecha de género

Y, por último, se prevé una mejora del complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 de la LGSS, cuya cuantía se fija anualmente en la LPGE. Se propone que, además de la revalorización anual²⁷, sea objeto de un incremento del 10 % en el periodo comprendido entre 2024 y 2025.

Recuérdese que, respecto de la cuantía, frente al desafortunado «complemento por aportación demográfica», el complemento para la reducción de brecha de género pasó de ser un porcentaje a un importe fijo, lo cual hace que ya no se favorezca especialmente a las mujeres con rentas altas (como ocurría con su precedente) (Rodríguez Cardo, 2016, p. 12), mientras que «con la nueva fórmula se logra el efecto contrario, favoreciéndose las pensiones medias o bajas» (Gala Durán, 2021, p. 146).

Es una medida positiva, de la que el propio sistema puede verse beneficiado, ya que contribuirá a que la brecha de género se reduzca antes, lo que, a la par de ser una conquista social, para el sistema determinará un importante ahorro, no solo porque desaparecerá este complemento, sino por las demás reglas que se condicionan a la existencia de brecha de género en pensiones, como es la relativa a la integración de lagunas de cotización del mes 49 al 72.

Por lo demás, esta medida se enmarcaría dentro del Plan estratégico para la igualdad efectiva de mujeres y hombres 2022-2025²⁸, que en su punto 217 propone:

[la] consolidación del reconocimiento y abono del complemento para la reducción de la brecha de género con el que se persigue compensar el perjuicio causado, mayoritariamente a las mujeres, en sus carreras laborales, al considerar la maternidad como una de las principales causas de la existencia de la brecha de género en la pensión, y estará en vigor mientras la brecha de género de las pensiones sea superior al 5 %.

²⁷ En 2021 fue 27 euros mensuales (14 pagas), pasando en 2022 a 28 euros, incrementándose a 29,30 euros en 2023 (la subida ha sido el incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los 12 meses previos a diciembre de 2022, conforme a la disp. adic. trigésima sexta de la LPGE para el año 2023 –Ley 31/2022, de 23 de diciembre–).

²⁸ https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/planesprogramas.htm?id=PLANESPROGRAMAS_1030&lang=es. Sobre el mismo, Ballester Pastor (2022, pp. 968-969).

Referencias bibliográficas

- Ballester Pastor, I. (2022). Mujeres y pensiones: la «brecha de género» de las pensiones contributivas. 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. Tomo II* (pp. 955-990). Ediciones Laborum.
- Chavannes, M. (2022). Los fondos europeos *NextGenerationEU* y las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones en los Planes de Recuperación y Resiliencia de España, Italia, Francia y Alemania. 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. Tomo I* (pp. 337-366). Ediciones Laborum.
- Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. y Meneu, R. (2022). *Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la base reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español*. Working Papers IVIE, 2022-06. http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0622
- Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B., García Díaz, M. A. y Meneu, R. (2022). *Efectos de la ampliación a 30 años del cálculo de la base reguladora, eligiendo los 28 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español*. https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR30_28+.pdf
- Gala Durán, C. (2021). El nuevo complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género: ¿lo que mal empieza mal acaba? *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 158, 121-159.
- Grupo Interuniversitario de Estudios sobre Pensiones Públicas, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva. Fundación Largo Caballero. (2022). *Condiciones y alternativas de ampliación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación: ¿hacia un nuevo concepto de «pensión pública integralmente sostenible (económica y socialmente)»?* [Documento de trabajo interno, inédito].
- Maldonado Molina, J. A. (2018). El trabajo a tiempo parcial y su impacto en el sistema de pensiones: especial referencia a la pensión de jubilación. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 425-426, 25-53. <https://doi.org/10.51302/rtss.2018.1538>
- Maldonado Molina, J. A. (2022a). La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 30, 63-89. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/560>
- Maldonado Molina, J. A. (2022b). Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 149-188. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4047>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2021). *Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley 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*. https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_27/pdfs/2.pdf
- Molina Navarrete, C. (2022). *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas*. La Ley.
- Molina Navarrete, C. (2023). Garantías salariales y de rentas sociales sustitutivas en clave europea: ¿lo «político-económico» por encima de lo «jurídico-social»? *Revista de*

- Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 472, 5-19. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.11471>
- Monereo Pérez, J. L. (2022). *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Atelier.
- OIT. (2015). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación* [Resumen ejecutivo]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368643.pdf
- Rodríguez Cardo, I. A. (2016). El nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social: puntos críticos (y II). *La Ley*, 2713/2016.
- Salcedo Beltrán, C. (2022). La reforma del sistema de pensiones y el compromiso de elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social: vidas paralelas. 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. Tomo I* (pp. 522-548). Ediciones Laborum.

Juan Antonio Maldonado Molina. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, especializado en pensiones. Investigador principal en diversos proyectos sobre envejecimiento y autor de más de 200 publicaciones. Dirige el Máster en Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Granada (UGR), así como el Máster Universitario en Gerontología, Dependencia y Protección de los Mayores de la UGR. Miembro del Grupo de Estudios «Pensiones Suficientes, Seguridad Social Universal y Democracia Sustantiva» de la Fundación Largo Caballero. Secretario del departamento desde 2014. <https://orcid.org/0000-0002-5673-3620>

