

La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?

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 Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, culmina la segunda fase del proceso de reformas derivado del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en materia de pensiones cumple dos objetivos. Por un lado, mejorar la sostenibilidad financiera del sistema (con el incremento de las bases máximas de cotización, la introducción de la cotización adicional de solidaridad y un renovado mecanismo de equidad intergeneracional). Por otro, reforzar la sostenibilidad social, en especial con una perspectiva de género, con una batería de medidas entre las que destacan la nueva forma de computar la vida laboral del trabajo a tiempo parcial, mejora de la integración de lagunas tanto en caso de mujeres como a tiempo parcial, leve mejora del complemento por brecha de género durante 2 años, ampliación de la asimilación a periodo cotizado de las excedencias o reducciones de jornada por cuidados y la nueva fórmula de la base reguladora de la jubilación, que, lejos de provocar una reducción del importe de esa pensión, contribuye a la sostenibilidad social con la posibilidad de un doble cálculo durante 20 años. Todas estas cuestiones son objeto de análisis en este artículo.

Palabras clave: jubilación; tiempo parcial; brecha de género en pensiones; Pacto de Toledo; discapacidad; bases de cotización; cuantía.

Recibido: 25-05-2023 / Aceptado: 05-06-2023 / Publicado: 03-07-2023

Cómo citar: Maldonado Molina, J. A. (2023). La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 475, 9-42. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.19163>



The 2023 pension reform: conciliation of financial and social sustainability?

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 Royal Decree-Law 2/2023, of March 16, culminates the second phase of the reform process derived from the Pact of Toledo and the Recovery, Transformation and Resilience Plan, which in terms of pensions meets two objectives. On the one hand, improvement in the financial sustainability of the system (with the increase in the maximum contribution bases, the introduction of the additional solidarity contribution, and a renewed intergenerational equity mechanism). On the other, to reinforce social sustainability, especially from a gender perspective, with a battery of measures, among which the new way of calculating the working life of part-time work, improvement of the integration of gaps both in the case of women and men as part time, a slight improvement in the complement due to the gender gap for 2 years, extension of the assimilation to the contribution period of leave of absence or reductions in working hours for care, and the new formula of the regulatory base for retirement, which, far from causing a reduction in the amount of that pension contributes to social sustainability with the possibility of a double calculation for 20 years. All these issues are analyzed in this article.

Keywords: retirement; part time; gender gap in pensions; Pact of Toledo; disability; contribution bases; amount.

Received: 25-05-2023 / Accepted: 05-06-2023 / Published: 03-07-2023

Citation: Maldonado Molina, J. A. (2023). The 2023 pension reform: conciliation of financial and social sustainability? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 475, 9-42. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.19163>

Sumario

1. Introducción
 2. Reformas ligadas a la sostenibilidad financiera
 - 2.1. «Decalaje temporal» en el aumento de los máximos de las bases de cotización y de las pensiones
 - 2.1.1. Incremento básico
 - 2.1.2. Incremento adicional
 - 2.2. Cotización adicional de solidaridad
 - 2.3. El nuevo MEI
 - 2.4. La tercera opción en la jubilación demorada (RD 371/2023, de 16 de mayo)
 3. Reformas que buscan la sostenibilidad social
 - 3.1. Doble cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación
 - 3.1.1. ¿Ampliación de la base reguladora? ¿Sostenibilidad social o financiera?
 - 3.1.2. La nueva base reguladora
 - 3.2. Nuevas reglas en la integración de lagunas de cotización
 - 3.3. Otras medidas dirigidas a reducir la brecha de género en pensiones
 - 3.3.1. Cómputo de la vida laboral del trabajo a tiempo parcial
 - 3.3.2. Reforma del complemento para la reducción de la brecha de género en pensiones
 - 3.3.3. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de familiares y reducción de jornada por cuidado de hijos u otros familiares
 - 3.3.4. Otras medidas de acción positiva para el cálculo de las prestaciones en favor de las mujeres
 - 3.4. Mejora de las pensiones mínimas y no contributivas
 - 3.5. Nuevas reglas para el anticipo de la jubilación de personas con discapacidad (RD 370/2023, de 16 de mayo)
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

La puesta en marcha de lo acordado en el Informe de seguimiento de la Comisión permanente del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR) (componente 30, dedicado a la «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo»)¹, ha supuesto un extenso e intenso proceso de reformas, que tiene a la jubilación como protagonista (cosa que siempre ocurre con las grandes reformas de la Seguridad Social), aunque se están introduciendo novedades en otros ámbitos, como son la cotización, el fondo de reserva, incapacidad temporal o prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Nos centraremos en las que afectan a pensiones, en concreto las introducidas por el Real Decreto-Ley (RDL) 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones; así como las normas reglamentarias dictadas por ahora en desarrollo de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (que ya tuvimos ocasión de analizar –Maldonado Molina, 2022b–), como son los dos reales decretos aprobados el 16 de mayo de 2023: Real Decreto (RD) 370/2023 (modifica la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 %); y RD 371/2023 (desarrolla el régimen jurídico del complemento económico por jubilación demorada). Por tanto, temporalmente lo acotaremos desde el 16 de marzo al 17 de mayo de 2023.

A diferencia de otras reformas, en las que la hoja de ruta venía marcada solo por el Pacto de Toledo, en este caso hay otros compromisos suscritos con la Unión Europea (PRTR), a través de medidas más concretas que las recogidas genéricamente en la renovación del Pacto de Toledo, y que no siempre coinciden en su literalidad, lo cual ha dificultado el acuerdo social y el político. En la ejecución del PRTR, el Ejecutivo ha abordado la reforma en dos fases, tratando de lograr el aval de los agentes sociales en ambas, aunque no siempre lo ha conseguido en su totalidad, sin firmar la patronal ni el Acuerdo de 15 de noviembre de 2021 (relativo al mecanismo de equidad intergeneracional –MEI–) ni el de 15 de marzo de 2023.

Las dos fases coinciden en sus principales objetivos: la sostenibilidad financiera, pero compatible con el segundo: la sostenibilidad social. Es importante subrayar esa filosofía,

¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

porque no siempre la sostenibilidad social ha estado presente en procesos reformistas previos, y desde luego no con tanto peso como ahora. En particular, hay que subrayar que la sostenibilidad financiera se pretende conseguir incrementando los ingresos, tanto presupuestarios² como los derivados de las cotizaciones, y esa es otra gran novedad. No busca tanto la reducción de gastos (aunque en la primera fase sí se persiguió, con las medidas ligadas a la jubilación anticipada y demorada), como el aumento de ingresos (cotización adicional de solidaridad, nuevo MEI). En la segunda fase parecía que se pretendía también una leve reducción de gastos con la ampliación de la base reguladora (aunque –como veremos– el Ejecutivo negó que esa fuera su intención), pero lo finalmente aprobado en la base reguladora implicará un incremento de gastos, desde luego en los próximos 20 años.

2. Reformas ligadas a la sostenibilidad financiera

2.1. «Decalaje temporal» en el aumento de los máximos de las bases de cotización y de las pensiones

Continuando con el fortalecimiento del principio de contributividad que desde hace décadas inspira nuestro sistema, la recomendación número 5 del Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de octubre de 2020 (bajo el título «Adecuación de las bases y periodos de cotización») conectó el aumento del tope máximo de las bases de cotización y pensión máxima, en el sentido de requerir un «equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas», pero «sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema». En relación con la solidaridad, la recomendación número 15 («Solidaridad y garantía de suficiencia») añade que este principio permite «modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia».

Se trata, pues, de conseguir un equilibrio entre contributividad (proporcionalidad) y solidaridad, respetando el artículo 31.1 de la Constitución española (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», pero inspirado en la solidaridad, de modo que no tiene que haber una total equivalencia entre lo aportado y lo percibido.

Este objetivo se incorpora al PRTR, bajo la rúbrica «Adecuación de la base máxima de cotización del sistema» (C30.R6), utilizando la misma expresión que el Informe del Pacto

² La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, modificó la disposición adicional trigésima segunda de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), indicando que se financiarán vía presupuestaria las prestaciones contributivas de nacimiento y cuidado de menor, el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, las pensiones y subsidios en favor de familiares, así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer.

de Toledo («adecuación»), aunque en su contenido sí se explicita que consiste en un «incremento gradual» de la base de cotización máxima, que irá «acompañada de una adaptación de la pensión máxima». Por tanto, no es un incremento paralelo de ambos conceptos. Y se indica que será progresivo: «se implementará a lo largo de las próximas 3 décadas» (que en el RDL 2/2023 son finalmente 4 décadas).

Los incrementos experimentados por la base máxima de cotización en los últimos años ya han hecho que la diferencia entre pensión máxima y base máxima se fuera agrandando, siendo actualmente del 20,26 %³.

El elemento más interesante –recogido ya desde el borrador presentado el 28 de noviembre de 2022 y mantenido en los propuestos el 10 y 14 de marzo de 2023– es el incremento adicional de ambos conceptos, pero con unos tiempos y cuantías totalmente asimétricos. Se califica en la exposición de motivos como «decalaje temporal», que no es sino una hábil maniobra para acelerar el incremento de bases de cotización y postergar el de las pensiones para una vez que haya pasado el «tsunami» demográfico del *baby boom*. En ningún momento se pretende equiparar ambos elementos, ya que en la primera fase (hasta 2050) las bases máximas aumentarán adicionalmente más de un 30 % y las pensiones máximas solo un 3 %. Y ya en 2065, las pensiones máximas experimentarían una subida de hasta el 20 %. Por tanto, dentro de 40 años, la brecha entre la base máxima y la pensión máxima sería de un 10 % superior a la actual, pero en 2050 será cerca de un 30 %. Pero hay que advertir que el incremento adicional de las pensiones solo se aplicará a las causadas a partir de 2025, no a todas las pensiones máximas.

Las cautelas en el incremento vienen por respeto al artículo 31 de la CE. Fuera de esa circunstancia, se parte de que en España las bases máximas de cotización son de las más bajas de la Unión Europea (donde la media es 6.022 € mensuales), como subrayó el ministro Sr. Escrivá en marzo de 2023 en la presentación de la «reforma de pensiones» ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (Escrivá Belmonte, 2023, p. 18).

Antes de proceder al análisis técnico-jurídico de la medida, queremos subrayar que esta reforma es la más relevante de las aprobadas en esta fase en orden al objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, muy por encima del MEI y de la cuota adicional de solidaridad, aunque a largo plazo. Nuevamente nos remitimos a la gráfica presentada por el ministro en marzo de 2023.

Al igual que ya se contemplaba desde el borrador de noviembre de 2022 (Maldonado Molina, 2023, p. 34), la reforma actúa con dos incrementos, uno de los cuales es el que

³ En 2023, la base máxima mensual es 4.495,5 euros, mientras que la pensión máxima es 3.569,08 euros (prorrataando el importe anual entre 12, ya que como se sabe la base de cotización corresponde a 12 meses, no a 14).

marca la diferencia respecto de la situación precedente. Así, anualmente tendrá lugar un incremento simétrico del tope máximo de las bases de cotización, tomando como referente el mismo porcentaje en el que se actualicen las pensiones. Y adicionalmente (aquí está la gran novedad), se prevén otros aumentos que no se acompañan ni temporalmente ni en los porcentajes finales, siendo notablemente superiores en cuanto a los topes máximos de las bases de cotización, y que solo se aproximarán a partir de 2065. Con ello se logra diferir en el tiempo el incremento en la subida de las pensiones máximas, y no en la recaudación por las bases máximas, de modo que se aplicarán los porcentajes adicionales a las pensiones máximas solo una vez jubilado el grueso de la generación del *baby boom*.

Una fórmula imaginativa (Maldonado Molina, 2023, p. 34), que da como resultado un sistema más solidario, dejando de perder ingresos vía cuotas de la Seguridad Social (que en algunos casos se derivaban al aseguramiento privado, por la teoría de los «vasos comunicantes» –Monereo Pérez, 2022, p. 135–) y sumando ingresos en los próximos 25 años. Todo ello sin que el aumento de las bases máximas pueda esgrimirse como confiscatorio si no va acompañado de un incremento de las pensiones máximas, aunque eso solo se conseguirá tras el transcurso de 4 décadas. Hasta entonces, lo que habrá es una notable elevación de las bases máximas de cotización frente a un tímido aumento de la pensión máxima.

Como decimos, hay dos incrementos, uno que denominaríamos «básico» y otro «adicional». El básico se aplicará a partir de 2024 (el borrador de noviembre de 2022 partía de 2025, en la versión de 10 de marzo ya se adelanta 1 año) y el adicional desde 2024 el incremento de las bases máximas, pero el de las pensiones 1 año después: 2025. También hay diferencia temporal en la finalización: hasta 2050 en el caso de las bases de cotización y hasta 2065 en la pensión máxima. Una meta común, pero con ritmos de implementación totalmente diferentes, que hará que durante décadas se amplíe la brecha entre pensiones máximas y bases máximas de cotización, y convergiendo cuando ya hayan pasado los momentos más críticos para la sostenibilidad del sistema.

Se regula en los artículos 19.3, 57 y 58 (incrementos básicos de bases y pensiones máximas) y en las disposiciones transitorias trigésima octava y novena de la LGSS (incrementos adicionales de bases y pensiones máximas).

2.1.1. Incremento básico

A partir de 2024 (1 año antes que el incremento adicional en caso de las pensiones máximas), el tope máximo de las bases de cotización se actualizará en el mismo porcentaje que se revaloricen las pensiones contributivas⁴. Por tanto, no habrá que estar a lo que se apruebe

⁴ En el borrador de noviembre de 2022, el incremento ordinario operaba a partir de 2025, según se preveía en la disposición final primera del texto presentado. En ese documento, el incremento básico y el adicional partían de la misma fecha.

en la Ley de presupuestos generales del Estado (LPGE), sino que indirectamente el referente será de modo automático el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del índice de precios al consumo (IPC) de los 12 meses previos a diciembre del año anterior. La novedad será que el incremento queda al margen de la decisión gubernativa anual, al venir garantizada por ley. Así, 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 LPGE), se modifica el artículo 19.3 de la LGSS (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.

Será el mismo porcentaje en el que se actualicen las pensiones máximas (también desde 2024). Ya el anterior artículo 58.2 de la LGSS recogía que las pensiones, incluyendo las mínimas, lo harán en ese porcentaje. Con la nueva redacción se subraya que «todas las pensiones» contributivas se benefician de la misma actualización, incluyendo el complemento por brecha de género⁵ (cuya naturaleza es la de una pensión, por lo que es innecesario explicitarlo, aunque pese a ser contributiva se financia presupuestariamente tras la Ley 21/2021⁶), así como la cuantía máxima (y las mínimas).

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.

Se introducen modificaciones no solo respecto de la revalorización de las pensiones máximas (desde 2024), sino de la limitación de la cuantía inicial de las mismas (art. 57 LGSS), señalando que, cuando la pensión inicial quede limitada por la cuantía máxima establecida para el año en que se cause, las sucesivas revalorizaciones anuales que correspondan de acuerdo con el artículo 58.2 de la LGSS se efectuarán: la primera, sobre el importe inicial de la pensión; y las posteriores, sobre el importe resultante de la revalorización del año anterior. Esta previsión es de aplicación también a las pensiones concurrentes y entrará en vigor en 2025. De hecho, el incremento adicional que veremos a continuación es sobre el importe inicial previsto en el artículo 57 de la LGSS.

⁵ Esta precisión no aparecía ni en el borrador de 28 de noviembre de 2022 ni en el de 10 de marzo de 2023, introduciéndose en el de 14 de marzo.

⁶ Disposición adicional trigésima segunda de la LGSS, en la redacción dada por el artículo 1.16 de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre.

2.1.2. Incremento adicional

Junto a ese punto de partida simétrico («incremento básico»), se añade un porcentaje de «incremento adicional», que no es simétrico ni en los tiempos ni porcentajes. Se recogen tanto para la base máxima de cotización (disp. trans. trigésima octava) como para el importe inicial máximo de las pensiones (disp. trans. trigésima novena), que detallan la aplicación progresiva de tales reglas (comenzando el incremento adicional de la base máxima 1 año antes que el de la pensión máxima, lo cual también refleja no solo la asimetría, sino la prioridad que se da a la sostenibilidad financiera, a la proporcionalidad de las pensiones con el esfuerzo de cotización realizado).

- Incremento adicional de las bases máximas de cotización. Al tope máximo de las bases de cotización, desde 2024 hasta 2050, al incremento básico (igual a la subida de las pensiones) se sumará una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales⁷; regla que es independiente de la revalorización de las pensiones, de modo que se aplicará incluso si el IPC fuese negativo (cuestión que se aclaraba en el borrador, pero que debe entenderse así, aunque no se precise, ya que es un importe fijo). Por tanto, las LPGE que se aprueben para el periodo comprendido entre 2024 a 2050 (en total serían 27 años) recogerían ese porcentaje adicional que en total determinará un incremento del 32,4 % en la base máxima de cotización (1,2 por 27 años) (en el borrador se contemplaba 1,154, y de 2025 a 2050).

Como medida de control, se contempla que cada lustro el Gobierno evalúe, en el marco del diálogo social, el impacto de esta subida de la base máxima y remita un informe a la Comisión no permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

- Incremento adicional de la pensión máxima. En este caso se parte de 2025, debiendo además diferenciarse tres etapas, en las que la pensión inicial causada a partir de esa fecha se verá incrementada adicionalmente como sigue:
 - a) De 2025 a 2050. En las pensiones causadas a partir de ese año, para determinar su cuantía máxima inicial, habrá que estar a lo siguiente. A la cuantía máxima establecida en el año anterior, se sumará el incremento básico (art. 58.2 LGSS) más un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año hasta 2050 (en este caso, el porcentaje coincide con el que se presentó en el borrador de 28 de noviembre de 2022). Esta cifra se recogerá en las sucesivas LPGE, comenzando con la correspondiente a 2025 y finalizando con la de 2050. Si lo multiplicamos por 26 años, resultaría un incremento adicional de solo el 2,99 %, frente al 32,4 % de las bases máximas.

⁷ El borrador de 28 de noviembre de 2022 contemplaba un porcentaje más reducido: 1,154 puntos.

Las pensiones causadas antes de 2025 cuya cuantía a 31 de diciembre de 2024 estuviese limitada por aplicación del límite máximo establecido en la LPGE para ese año se actualizarán en lo sucesivo aplicando al importe que tuvieron establecido en 2024 lo dispuesto en el artículo 58.2 de la LGSS (incremento básico), efectuándose las sucesivas revalorizaciones anuales sobre el importe revalorizado el año anterior.

- b) De 2051 a 2065. El incremento anual adicional aplicable para determinar la cuantía máxima inicial de las pensiones causadas desde ese año hasta 2065 se recoge en una tabla, que parte de 3,2 y finaliza en 20⁸.
- c) En 2065. Se valorará en el marco del diálogo social la conveniencia de mantener el proceso de convergencia hasta alcanzar un incremento total de 30 puntos porcentuales. Esta previsión se contemplaba en el borrador, pero a partir de 2050.

Será a partir de 2065 cuando se aproximen los incrementos adicionales, aunque en muchos casos no habrá coincidencia entre los sujetos que soportaron el incremento de bases y los que se benefician 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 nacidos entre 1958 y 1977), siendo muy superior el de las bases frente al de las pensiones. Por tanto, la brecha entre las bases y pensiones máximas se incrementará hasta 2050. Ello podrá tener efectos indirectos tanto en las jubilaciones anticipadas voluntarias como en la demorada, viéndose beneficiado por un sistema que lo penaliza poco (más allá del recorte derivado del tope máximo de las pensiones, que aumentará a partir de 2034 – Maldonado Molina, 2022b, p. 162–), máxime en escenarios de alta inflación, con la consiguiente idéntica revalorización de las pensiones, que provoca una neutralización de la penalización por año anticipado, así como una minoración del interés en demorar el cese en el trabajo.

2.2. Cotización adicional de solidaridad

La regla anteriormente indicada, si bien permite aumentar la recaudación de las retribuciones más elevadas, no impediría que parte de potencial cotización por la remuneración se perdiera. Por ello, con el objetivo de recaudar cuotas por los tramos altos retributivos, se añade una figura totalmente novedosa: cotización adicional de solidaridad (art. 19 bis LGSS).

⁸ Es la que sigue: 2051: 3,2; 2052: 3,6; 2053: 4,1; 2054: 4,8; 2055: 5,5; 2056: 6,4; 2057: 7,4; 2058: 8,5; 2059: 9,8; 2060: 11,2; 2061: 12,7; 2062: 14,3; 2063: 16,1; 2064: 18; 2065: 20. Se entiende que es el incremento acumulado.

Aunque no se haya destopado la base máxima (que sigue topada, como hemos visto), en la práctica el resultado es muy similar, ya que desde 2025 se recaudará por el total de las remuneraciones que perciba una persona trabajadora asalariada del régimen general de la Seguridad Social (RGSS) (y por cuenta propia en el caso del régimen especial del mar). La diferencia es que el tipo de cotización a aplicar es 4 veces menor que el que hubiera correspondido en caso de destope; y que tales remuneraciones no computan en la base de cotización, por lo que no contabilizarán para las bases reguladoras de prestaciones futuras. El destino de tales recursos no se explicita en la norma, aunque tendrían que destinarse a dotar el fondo de reserva, conforme a la cláusula abierta del artículo 118.1 de la LGSS; cosa que tendría que haberse precisado, en términos similares a lo que sí se ha hecho con el MEI.

No se contemplaba en el borrador de 28 de noviembre de 2022. Y si bien se incluyó en la versión de 10 de marzo de 2023, lo hizo posibilitando un tope máximo que sería fijado por la LPGE⁹. Finalmente, ya en la redacción propuesta el 14 de marzo de 2023 se destopa por completo, y en el texto aprobado se contemplan 3 tramos (cosa que no ocurría en ninguno de los borradores), acompañado de reglas transitorias que se extienden desde 2025 a 2045 (disp. trans. cuadragésima segunda LGSS). La finalidad es recaudar por la remuneración total, siguiendo la literalidad del artículo 147.1 de la LGSS, aunque sea en un porcentaje inferior al común.

Subjetivamente, el tipo adicional opera con la cotización de las personas que trabajen por cuenta ajena y les sea aplicable el artículo 147 de la LGSS, lo que abarca solo RGSS (incluyendo los sistemas especiales agrario –por cuenta ajena–¹⁰ y del hogar¹¹). En el borrador de 10 de marzo se extendía a «todo el sistema», aunque siempre que le fuera de aplicación el artículo 147; contradicción que se resolvió en la versión de 14 de marzo, que acotó a las personas asalariadas a las que les resulte de aplicación el citado artículo. Ahora bien, el RDL 2/2023 también lo extiende a las personas que trabajan por cuenta propia en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, con la previsión recogida en el número 3 de la nueva disposición adicional quinta de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero (en tal caso para los rendimientos netos que superen el máximo). Quedan excluidos, por tanto, los demás regímenes (minería, autónomos del régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos –RETA– y del sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios) y el régimen de clases pasivas.

⁹ El borrador de 10 de marzo de 2023 incluía un número 2 (que finalmente no se aprobó, insistimos), matizando que: «La Ley de presupuestos generales del Estado establecerá el importe máximo de las retribuciones salariales de los trabajadores por cuenta ajena a los que resulte de aplicación esta cotización adicional de solidaridad».

¹⁰ Artículo 255 de la LGSS.

¹¹ Número 1 de la disposición transitoria decimosexta de la LGSS, que prevé que desde 2024 le sea aplicable al hogar el artículo 147 de la LGSS (y la cotización adicional entra en vigor en 2025), aunque obviamente en la práctica no habrá empleadas del hogar cuyos ingresos rebasen la base máxima.

Respecto del importe de este nuevo tipo a aplicar, frente a lo previsto en los borradores de 10 y 14 de marzo, finalmente se prevén 3 tramos, con porcentajes diferentes para las retribuciones que rebasen el tope máximo de cotización, según la proporción que la superen. Así, el tipo de cotización por solidaridad comenzará a aplicarse en 2025, con 3 tramos según el exceso de retribución sobre el máximo:

- Tramo 1 (exceso de la base máxima y hasta el 10 % adicional): 0,92 %.
- Tramo 2 (parte de la retribución comprendida entre el 10 % anterior y el 50 %): 1 %.
- Tramo 3 (parte de la retribución que supere el 50 %): 1,7 %.

Anualmente aumentarán tales tipos en 0,23 puntos el tramo 1; 0,5 puntos el tramo 2; y 0,29 puntos el tramo 3. Hasta llegar a 2045, en el que los tipos aplicables serán:

- Tramo 1 (exceso de la base máxima y hasta el 10 % adicional): 5,5 %.
- Tramo 2 (parte de la retribución comprendida entre el 10 % anterior y el 50 %): 6 %.
- Tramo 3 (parte de la retribución que supere el 50 %): 7 %.

Se fija un tipo de cotización para cada tramo, sin detallar qué corresponde a cuota obrera o patronal, limitándose –a diferencia nuevamente del borrador de marzo– a señalar que «la distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes» (dejando así la norma abierta a eventuales cambios normativos, y es que tiene vocación de aplicarse progresivamente hasta 2045). Si se mantuviera la proporción actual (83 % aportación patronal –23,6–; 17 % la obrera –4,7–), resultaría la siguiente distribución:

Tabla 1. Distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresa y persona trabajadora

Año	Tipo tramo 1 (cuota patronal/obrero)	Tipo tramo 2 (cuota patronal/obrero)	Tipo tramo 3 (cuota patronal/obrero)
2025	0,92 (0,77/0,15)	1 (0,83/0,17)	1,17 (0,98/0,19)
2026	1,15 (0,96/0,19)	1,25 (1,04/0,21)	1,46 (1,22/0,24)
2027	1,38 (1,15/0,23)	1,5 (1,25/0,25)	1,75 (1,46/0,29)
2028	1,6 (1,33/0,27)	1,75 (1,46/0,29)	2,04 (1,7/0,34)
2029	1,83 (1,53/0,3)	2 (1,67/0,33)	2,33 (1,94/0,39)

Año	Tipo tramo 1 (cuota patronal/obrera)	Tipo tramo 2 (cuota patronal/obrera)	Tipo tramo 3 (cuota patronal/obrera)
2030	2,06 (1,72/0,34)	2,25 (1,88/0,37)	2,63 (2,19/0,44)
2031	2,29 (1,91/0,38)	2,5 (2,08/0,42)	2,92 (2,44/0,48)
2032	2,52 (2,1/0,42)	2,75 (2,29/0,46)	3,21 (2,68/0,53)
2033	2,75 (2,29/0,46)	3 (2,5/0,5)	3,5 (2,92/0,58)
2034	2,98 (2,49/0,49)	3,25 (2,71/0,54)	3,79 (3,16/0,63)
2035	3,21 (2,68/0,53)	3,5 (2,92/0,58)	4,08 (3,4/0,68)
2036	3,44 (2,87/0,57)	3,75 (3,13/0,62)	4,38 (3,65/0,73)
2037	3,67 (3,06/0,61)	4 (3,33/0,66)	4,67 (3,89/0,78)
2038	3,9 (3,25/0,65)	4,25 (3,54/0,71)	4,96 (4,14/0,82)
2039	4,13 (3,44/0,69)	4,5 (3,75/0,75)	5,25 (4,38/0,87)
2040	4,35 (3,63/0,72)	4,75 (3,96/0,79)	5,54 (4,62/0,92)
2041	4,58 (3,82/0,76)	5 (4,17/0,83)	5,83 (4,86/0,97)
2042	4,81 (4,01/0,8)	5,25 (4,38/0,87)	6,13 (5,11/1,02)
2043	5,04 (4,2/0,84)	5,5 (4,59/0,91)	6,42 (5,35/1,07)
2044	5,27 (4,39/0,88)	5,75 (4,8/0,95)	6,71 (5,6/1,11)
2045	5,5 (4,59/0,91)	6 (5/1)	7 (5,84/1,16)

Fuente: elaboración propia sobre la tabla recogida en la disposición transitoria cuadragésima segunda de la LGSS.

2.3. El nuevo MEI

Como se sabe, la disposición final cuarta de la Ley 21/2021, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones, introdujo el MEI como sustituto del factor de sostenibilidad. Su origen se sitúa en 2020, año en el que Comisión Europea instó a que se estableciera un mecanismo que compensara la suspensión (por entonces) del factor de sostenibilidad, y en

junio de 2021, se recogió en el PRTR, bajo la rúbrica «Sustitución del FS por un mecanismo de equidad intergeneracional» (C30.R2-D)¹². El Acuerdo social de 1 de julio de 2021¹³, firmado tanto por patronal como sindicatos, contempló que «en cumplimiento del PRTR, los firmantes se comprometen a negociar la sustitución del FS por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027». Su objetivo: evitar hacer recaer en las generaciones más jóvenes el coste derivado de la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas, repartiendo de forma equilibrada el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

Sin embargo, en las negociaciones posteriores no se llegaría a un acuerdo con la patronal, concretándose en el Acuerdo social de 15 de noviembre de 2021 que se aplicaría no en 2027, sino 2023. Se incluyó en la Ley 21/2021, como un mecanismo temporal, cuya ejecución se haría en 2 fases (2 componentes, se indicaba): la primera hasta 2032 y la segunda por determinar a partir de esa fecha. Pues bien, el RDL 2/2023 ha derogado esa regulación, de modo que ya no se distinguen 2 fases, y el tipo previsto se duplica, aunque con una aplicación progresiva hasta 2029.

La nueva regulación se incorpora a la LGSS (art. 127 bis y disp. trans. cuadragésima tercera). Como la anterior, se trata de una cotización finalista (destinada a nutrir el fondo de reserva), aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes, en todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social que se coticen por la contingencia de jubilación, quedando excluidos clases pasivas y los colectivos de personas excluidas de cotizar por jubilación (por ejemplo, jubilados activos o quienes desarrollen programas de formación y prácticas no laborales y académicas¹⁴), sin que compute a efectos de prestaciones, ni podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna.

El tipo se duplica respecto del anterior, pero será en 2029, ya que en 2023 se parte del mismo que ya entró en vigor (cotización extra del 0,6 %, 0,5 % a cargo de la empresa y 0,1 % a cargo de la persona trabajadora), incrementándose un 0,1 % adicional cada año, manteniéndose en 1,2 % desde 2029 a 2050.

Es aplicable tanto a los regímenes que incluyan a personas trabajadoras por cuenta ajena como autónomas. En el caso de las asalariadas, la distribución entre cuota obrera y patronal queda fijada tanto por el artículo 127 bis como por la disposición transitoria cuadragésima tercera (aunque solo hasta 2030), pero advirtiendo el artículo 127 bis que «en el caso

¹² <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

¹³ Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosde prensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf

¹⁴ Número 5 de la disposición adicional quincuagésima segunda de la LGSS.

de que se modifique la estructura de distribución de la cotización entre empresa y trabajador por contingencias comunes esta cotización finalista se ajustará a la nueva estructura». La aplicación gradual prevista es la siguiente (cuota patronal/obrera):

- 2023: 0,6 (0,5/0,1).
- 2024: 0,7 (0,58/0,12).
- 2025: 0,8 (0,67/0,13).
- 2026: 0,9 (0,75/0,15).
- 2027: 1 (0,83/0,17).
- 2028: 1,1 (0,92/0,18).
- 2029: 1,2 (1/0,2).
- Desde el año 2030 hasta 2050: 1,2 (1/0,2).

Pero no es una cifra que deba permanecer inalterable, sino que el propio RDL 2/2023 contempla un eventual incremento. Así, su disposición adicional segunda (dedicada al «Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020») prevé que: «La cotización del MEI podrá aumentar en el supuesto de que el Parlamento no acordase medidas correctoras del exceso de gasto que hubiera detectado la AIReF en sus Informes trianuales de evaluación».

2.4. La tercera opción en la jubilación demorada (RD 371/2023, de 16 de mayo)

Como es sabido, la jubilación demorada es un mecanismo ligado a la sostenibilidad del sistema de pensiones¹⁵, que se apoya en el fomento del envejecimiento activo. El retraso de la edad de cese de la actividad económicamente supone un ahorro para el sistema, con un balance positivo, aunque se incentive esa demora. Tal y como analizamos en su momento (Maldonado Molina, 2022a, p. 84), la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, apostó por novedosos incentivos, en particular dar la opción de elegir bien por un porcentaje adicional del 4 % por cada año completo cotizado entre la fecha en que el trabajador cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante (cifra superior a la anteriormente prevista y que en la mayoría de los casos es más favorable a la que hubiera correspondido con la legalidad

¹⁵ La exposición de motivos de la Ley 21/2021 (último párrafo del punto II) la enmarca claramente dentro de la sostenibilidad financiera del sistema, al igual que otros mecanismos que tratan de favorecer la demora en el acceso de la jubilación de la generación de los *baby boomers*.

anterior)¹⁶; una cuantía a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante, cantidad que es un 10 % mayor si se tienen cotizados 44,5 años o más, premiándose una vez más las carreras de seguro largas; y una tercera alternativa: una combinación de las fórmulas anteriores en los términos que se determine reglamentariamente.

Pues bien, esa tercera posibilidad se ha recogido en el RD 371/2023, de 16 de mayo, que, además de concretar la alternativa pendiente de desarrollo reglamentario, ha completado la regulación de las otras dos vías, precisando que en el caso de la cuantía a tanto alzado, si el importe de la pensión reconocida superase la pensión máxima en la fecha del hecho causante, para el cálculo de la cantidad a tanto alzado, se tomará como pensión inicial anual la cuantía de la pensión máxima vigente en ese momento.

La opción mixta es literalmente una mezcla de las otras dos, de modo que acota temporalmente el periodo de demora, y a la mitad le aplica el porcentaje, y al resto la indemnización, con un límite anual siempre, dado que solo computan años completos. Por ello, solo pueden acogerse a esta alternativa quienes hayan demorado como mínimo 2 años el cese del trabajo. Será un dato que hará que no sea la más frecuente de las opciones, dado que por ahora la moda de demora es 1 año. En cuanto al importe, diferencia dos escenarios, según que se haya mantenido en activo de 2 a 10 años completos, o más de 11. En el primer caso, será la suma del porcentaje adicional del 4 % por año de la mitad de ese periodo más una cantidad a tanto alzado por el resto del periodo considerado. Y en caso de que sean 11 o más años completos, la suma de una cantidad a tanto alzado por 5 años de ese periodo y el porcentaje adicional del 4 % por cada uno de los años restantes.

Habrà que esperar a un escenario normalizado en el que el IPC no sea tan elevado para corroborar si estas medidas tendrán acogida. Los datos correspondientes al primer semestre de 2022 no acompañan al optimismo, de modo que este mecanismo lejos de promover el envejecimiento activo está siendo utilizado por colectivos privilegiados que se mantendrían en activo, aunque dicha ayuda no existiera (siendo criticable además que la nueva regulación no haya contemplado un régimen transitorio), o por los autónomos para mejorar sus reducidas pensiones. La opción por el importe a tanto alzado es minoritaria. Ciertamente ha tenido lugar un incremento del porcentaje de personas que optan por demorar su jubilación (un 5 % más en el primer semestre de 2022 respecto del mismo periodo del año anterior), pero siguen siendo pocos los que demoran¹⁷.

En ello habrá tenido que ver sin duda el que la revalorización de las pensiones haya sido para 2023 del 8,5 %, importe mayor que el que se obtendría por añadir 1 año de trabajo.

¹⁶ En 2022, el 56,6 % de los pensionistas que optaron por el 4 % adicional recibieron un porcentaje superior al que les hubiera correspondido con la legislación anterior (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social –DGOSS–, 2023, p. 206).

¹⁷ Así, 4,52 % en 2018; 4,83 % en 2019; 4,88 % en 2020; 4,83 % en 2021; y 5,55 % en el primer semestre de 2022 (DGOSS, 2023, p. 216).

Un efecto colateral de la extraordinaria revalorización de las pensiones (derivada del extraordinario proceso inflacionista de 2022), que también se ha dejado notar en las jubilaciones anticipadas voluntarias, que vieron neutralizados sus coeficientes penalizadores por el esperado aumento del 8,5 % de la pensión.

Un elemento controvertido es que se aplicó directamente desde 2022 a todas las personas que se jubilaran ese año habiendo demorado su jubilación, no únicamente a quienes demoraran el retiro a partir de 2022, lo cual hizo que personas que nunca contemplaron esa posibilidad (y, por tanto, mantuvieran la actividad por este incentivo) vieran premiado su retiro con una cuantía inesperada e importante. Así, según las estadísticas recogidas en el *Informe económico-financiero a los presupuestos de la Seguridad Social de 2023* (DGOSS, 2023, p. 207), en el primer semestre de 2022 hubo personas que se jubilaron habiendo demorado más de 15 años su jubilación –la mayoría autónomas– obteniendo «premios» tan llamativos como 198.446,78 euros. Podría haberse contemplado un régimen transitorio que excluyera de su aplicación a las personas cuya actividad prorrogada lo fuera bajo esta novedosa normativa, pero no se recogió, cosa que ha dado lugar a que el «premio» para muchas personas haya sido un «premio sorpresa».

3. Reformas que buscan la sostenibilidad social

3.1. Doble cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación

3.1.1. ¿Ampliación de la base reguladora? ¿Sostenibilidad social o financiera?

El Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de octubre de 2020, en su recomendación número 5, indicaba que «se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el 100 % de la base reguladora, prevista por ley», lo cual alude al porcentaje de la jubilación, no a la base reguladora, y como medida a evaluar (Maldonado Molina, 2023, p. 41). No se recogía una ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora.

Respecto de la base reguladora, y con idea de adecuar las reglas a un nuevo tipo de persona trabajadora, con carreras de seguro irregulares, lo que propone es «contemplar, también, otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión»; idea que reitera en la recomendación número 11 (contributividad), señalando que:

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 del beneficiario 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.

No es una solución desconocida en nuestro sistema (Maldonado Molina, 2023, p. 40). Y a ella se refiere el Pacto de Toledo en 2020, pero «con carácter excepcional», casos en los que el sujeto pudiera descartar o escoger.

Tampoco en el componente 30 del PRTR 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.

Pese a ello, se daba por hecho que lo que iba a ocurrir era continuar en la inercia que se iniciara en 1985, por la que toda modificación de la base reguladora conlleva una ampliación de la misma. Era una opinión generalizada y que tenía su base, y es que en el anexo que recogía el «Acuerdo operativo» entre la Comisión Europea y España (que, pese a ser un documento interno calificado como «sensible», se hizo público en noviembre de 2021), 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.

Desde septiembre de 2022, el ministerio desmiente¹⁹ que se planteara una ampliación a 35 años, negando el supuesto informe que se habría preparado a final de 2020 en ese sentido²⁰, subrayando que solo 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 la pensión mínima. Y en la reunión del 28 de noviembre de 2022, el ministerio

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

¹⁹ Noticia de 12 de septiembre de 2022. <https://www.rtve.es/noticias/20220912/jose-luis-escriba-precios-cesta-compra/2401783.shtml>

²⁰ Noticia de 21 de enero de 2021. <https://www.rtve.es/noticias/20210121/gobierno-planteo-elevar-computo-pensiones-35-anos/2068260.shtml>

presentó una ampliación a 30 años de la base reguladora, pero de los que se depreciarían 24 meses; reforma que, lejos de reducir el importe, se orientaba a la sostenibilidad social, dado que acabaría elevando un 0,42 % las bases reguladoras, mejorando las pensiones de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo ante carreras laborales menos lineales.

Tras el primer borrador, vinieron otros dos en marzo de 2023, en los que la propuesta se rebajó 1 año: 29 años de los que –eliminados los peores 24 meses– quedarían 27 años. Pero acompañado de un régimen transitorio tan amplio que en la práctica implica que hasta dentro de 2 décadas cohabitarán dos fórmulas para el cálculo de la pensión. Y desde luego no supondrá un ahorro para el sistema, al contrario. Por ello, ni puede afirmarse categóricamente que se haya ampliado el tiempo de la base reguladora (eso ocurrirá a partir de 2041) ni que esta reforma busque reducir el gasto en pensiones, sino que implica establecer un doble mecanismo de cálculo de la pensión hasta 2044. Apuesta por la sostenibilidad social del sistema, sobre todo por ir acompañada de una modificación de la integración de lagunas tanto en caso de trabajo a tiempo parcial como en caso de mujeres; todo lo cual contribuirá a reducir la brecha de género en pensiones.

3.1.2. La nueva base reguladora

Frente a las reformas que ya hemos conocido de la base reguladora, cuyo objetivo fue simplemente aumentar el tiempo a considerar para la base reguladora, con el RDL 2/2023 la ampliación es a 348 meses, pero permitiendo dejar fuera 24 meses (que se excluirán de oficio), por lo que el periodo efectivo a considerar sería realmente de 324 meses (27 años). En todo caso, son 29 años los que se tienen en cuenta, no 27, como queda patente si estamos al algoritmo previsto: se calcula sobre 29 años y a continuación se recalcula sobre 27 y, por último, se divide por una cifra que permite prorratear las pagas correspondientes a lo cotizado en 27 años. Y, como veremos, es una ampliación que no se impondrá hasta 2041 (y de modo progresivo), ya que desde 2026 a 2041 se aplicará solo cuando sea más favorable. Y de 2041 a 2044, la alternativa será entre 27 años y 25 y medio, 26, y 26 y medio, respectivamente.

El nuevo artículo 209.1 de la LGSS (vigente a partir de 2026, pero con la importante aplicación gradual prevista en las disp. trans. cuarta y cuadragésima LGSS) sustituye las referencias temporales anteriores (300/350) por las nuevas (324/378), pero introduciendo el marco temporal de 29 años, lo que hace que la fórmula de la base reguladora no se calcule sobre 324 meses, sino sobre un dividendo de 348, 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, ya que, al omitir de oficio 24 mensualidades, el divisor corresponde a un dividendo de 27 años.

Es decir, el cálculo inicialmente se realiza sobre lo cotizado en 29 años (348 meses), dentro de los cuales se procederá a la integración de las lagunas si las hubiere, en principio como hasta ahora (aunque se añaden importantes novedades en caso de parcialidad o

mujeres). Y de esos 29, finalmente se computan 27 años (324 meses), en todos los casos (de oficio se eliminan los 24 peores meses), dividiendo por 378 que es la cifra que permite prorratear 2 pagas por 27 años que se toman en consideración. Matemáticamente, la fórmula se expresa del siguiente modo:

$$BR = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{348} \frac{B_i I_{25}}{I_i}}{378}$$

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 348).

I_{25} = *índice general de precios al consumo del mes 25 anterior al mes previo al del hecho causante.*

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

Siendo $i = 1, 2 \dots 348$

La secuencia del cálculo no se compone de 2 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 3 (Maldonado Molina, 2023, p. 45):

- Suma de las bases de cotización por contingencias comunes de los últimos 29 años (348 meses), bases a las que se les aplicarán las reglas correspondientes a la actualización (las anteriores al mes 25 y, por su valor nominal, las 24 más recientes), y las que procedan para integrar las lagunas que eventualmente existan.
- A esas bases (348), de oficio se les omiten las 24 mensualidades con importes más reducidos, de modo que nos quedaríamos con 324.
- Y a continuación se divide por 378.

Respecto de su entrada en vigor, se distinguen 4 periodos. En los 2 intermedios, de oficio se optará por 2 alternativas, que en un caso es «25 años vs. fórmula gradual» y en el otro «fórmula gradual vs. 27 años». En efecto:

- a) Hasta 31 de diciembre de 2025, la fórmula anterior a la reforma: 300/350.
- b) De 2026 a 2041, de oficio se calculará conforme a la vigente en 2023 (300) o una ampliada progresivamente a 324 años, según sea más ventajoso para la persona asegurada. Esta ampliación progresiva de la alternativa a 300 meses incrementa en 4 los meses a seleccionar y en 2 los que se computan adicionalmente (aumentando cada año 2 meses respecto del anterior los que se descartan). La tabla aplicativa es la siguiente (siempre partiendo de una fecha determinada por el hecho causante) (disp. trans. cuadragésima LGSS):

Tabla 2. Normas transitorias sobre base reguladora: «fórmula gradual»

Año	Opción A	Opción B			
	BR	Meses selección	Meses a descartar	Meses a computar	Divisor
2026	300/350	304	2	302	352,33
2027		308	4	304	354,67
2028		312	6	306	357
2029		316	8	308	359,33
2030		320	10	310	361,67
2031		324	12	312	364
2032		328	14	314	366,33
2033		332	16	316	368,67
2034		336	18	318	371
2035		340	20	320	373,33
2036		344	22	322	375,67
2037 a 2040		348	24	324	378

Fuente: elaboración propia.

- c) De 2041 a 31 de diciembre de 2043, se abre un periodo transitorio para incrementar el número de bases a incluir en el cálculo de la base reguladora en la redacción vigente a 1 de enero de 2023, a razón de 6 meses por año, a efectos de determinar qué base reguladora es la más favorable para la persona trabajadora (disp. trans. cuarta.7 LGSS):

Tabla 3. Normas transitorias sobre base reguladora: «fórmula gradual vs. 27 años»

Año	Opción A	Opción B			
	BR	Meses selección	Meses a descartar	Meses a computar	Divisor
2041	306/357				
2042	312/364	348	24	324	378
2043	318/371				

Fuente: elaboración propia.

- d) A partir de 2044, será en todo caso 324/378.

La aplicación gradual es muy suave, a razón de 2 meses por año (4 si contamos el total, no solo el efectivo), lejos de los 12 meses por año que se contemplaron en la Ley 27/2011, aumentando la base 3 años en un periodo de 12 años (de 2027 a 2038), mientras que con la Ley 27/2011 se ampliaron 10 años en un periodo de 10 años: de 2013 a 2022. Y a ello se le suma una *vacatio legis* importante, porque hasta 2026 no se comenzará a aplicar. Y no solo es la de aplicación más suave, sino la más reducida. 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 a los 8 últimos años (96 meses); 15 tras la Ley 24/1997 (180 meses); y 25 con la Ley 27/2011 (300 meses). 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 8 % con la del RDL 2/2023. En consecuencia, el propuesto ahora es un incremento comedido, casi lo justo para cumplir el compromiso adquirido con la Unión Europea (Maldonado Molina, 2023, p. 48).

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.

El ministerio asume que el trabajo atípico no solo es cada vez más frecuente, sino el más típico. Eso explica que, en lugar de permitir una mera opción entre base ampliada o común para casos excepcionales, opte por implantar la alternancia de modo general.

3.2. Nuevas reglas en la integración de lagunas de cotización

Tanto el Informe de seguimiento del Pacto de Toledo como el PRTR parten de que, lógicamente, un 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». Y cumpliendo esas directrices, el RDL 2/2023 introduce importantes novedades, aunque sin llegar a recuperar los derechos suprimidos por la disposición final vigésima de la Ley 3/2012, de 6 de julio, que hizo que desde 2013 la integración dejara de ser del 100 % de la base mínima en todas las lagunas, siendo solo del 50 % desde la número 49.

La sostenibilidad social y la solidaridad se fortalecen con las reformas introducidas, con una destacable perspectiva de género. Las que van en esta línea fueron objeto de propuestas diferentes durante las negociaciones con los agentes sociales, mejorándose las previstas en el borrador de 28 de noviembre de 2022. Veamos las reformas aprobadas:

a) Periodo sobre el que integrar las lagunas de cotización

Dado que en el cálculo de la nueva base reguladora hay 2 periodos temporales (27 años dentro de los últimos 29), el artículo 209.1 de la LGSS aclara que las lagunas se integrarán en los 29 años: en los 348 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante. Debemos valorarlo positivo para la persona asegurada, ya que eso permite que los que finalmente se omitan sean algunos de los que se cubran con la integración de lagunas.

Junto a ello, se introduce una aclaración para los casos en que la laguna afecte solo a parte del mes. Como hasta ahora, se integrará solo 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 RGSS. En el borrador de noviembre de 2022 se refería a base mínima mensual establecida «para el régimen en el que se efectuó la cotización» (el texto original indicaba «base mínima mensual señalada»). Este

matiz recogido en el RDL 2/2023 es importante, porque no olvidemos que la integración de lagunas también pasa a aplicarse al RETA tras esta norma, en casos muy limitados, pero puede proceder, si bien para tales supuestos el artículo 322 de la LGSS indica que se integrará conforme a «la base mínima de la tabla general de este régimen especial».

b) Integración de lagunas en el trabajo a tiempo parcial

Con el RDL 2/2023 se salda una deuda pendiente con las personas que trabajan a tiempo parcial, prescindiendo de una regla que, si bien se consideró no discriminatoria tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Sentencia de 14 de abril de 2015, asunto C-527/13, Lourdes Cachaldora) como por el Tribunal Constitucional (TC) (Sentencia 110/2015, de 28 de mayo), era irracional, ya que el que la integración a tiempo completo o parcial dependiera del azar (al estar al mes previo a la laguna) no era un fiel reflejo de la vida laboral de la persona asegurada.

El artículo 248.2 de la LGSS pasa a remitirse a los artículos 209.1 y 197.4, es decir, a los mismos términos que rigen para las personas que trabajan a tiempo completo; cosa que debemos saludar, porque –pese a los datos ofrecidos en su momento– es evidente que tiene también una notable dimensión de género.

c) Integración de lagunas de los autónomos

Ya en el estudio del borrador presentado decíamos que se esperaba la cobertura de las lagunas de los trabajadores autónomos, sin que se hubiera dado cumplimiento aún al mandato recogido en la disposición final cuadragésima cuarta de la LPGE para 2021, para que se cubrieran sus lagunas, cesando así el trato discriminatorio existente. Sin embargo, nos lamentábamos de que la reforma propuesta estaba muy lejos de conseguirlo (Maldonado Molina, 2023, pp. 52 y 53). Y nada ha cambiado respecto de lo proyectado en el nuevo artículo 322 de la LGSS (en vigor desde 2026), que señala que solo se integrarán las lagunas correspondientes a los periodos posteriores a la extinción de la prestación económica por cese de actividad (durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar), pero integrando solo las lagunas de cotización de los siguientes 6 meses de cada uno de dichos periodos, con la base mínima de la tabla general del RETA.

No solo es una regulación parca en lo temporal (6 meses), sino en los requisitos, porque condicionarla a la extinción de la prestación económica por cese de actividad reduce las eventuales lagunas integradas a la mínima expresión. Recuérdesse que no empezó a haber personas beneficiarias de esta prestación hasta 2012, siendo desde sus inicios meramente simbólica, al exigirse unos requisitos muy estrictos²¹. Por tanto, la exigencia de

²¹ 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

haber percibido esta prestación no cohonesta con la lógica de la integración de lagunas, que solo requiere que en las situaciones a integrar no hubiera obligación legal de cotizar.

d) Integración de lagunas de mujeres, y hombres en caso de brecha de género

Siguiendo lo previsto en la recomendación número 17 («Mujeres y Seguridad Social») del Pacto de Toledo, la reforma introduce numerosas medidas en perspectiva de género, una de las cuales tratamos en este punto: «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».

Para reducir la brecha de género en pensiones de jubilación, se incluye una nueva disposición transitoria (cuadragésima primera), titulada «Integración de periodos sin obligación de cotizar para el cálculo de las pensiones de jubilación en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación sea superior al 5 %»²², que solo para la pensión de jubilación contempla unos porcentajes de integración más favorables a partir de la laguna 49, que no se integrará al 50 %, sino con el 100 % de la laguna 49 a 60, y del 80 % de la laguna 61 a 84²³.

De estos porcentajes con carácter general solo se beneficiarán las mujeres (y a partir de 2026; cuestión inexplicable, ya que debería haberse aplicado al menos desde 2024, aunque el borrador de 22 de noviembre de 2022 lo aplazaba hasta 2027). Ahora bien, también se extiende a los hombres, pero solo si acreditan los requisitos establecidos para el complemento de brecha de género (salvo el relativo a que la pensión del hombre sea superior a la del otro progenitor, ni que este deba tener derecho al complemento para la reducción de la brecha de género).

Supone un gran avance en la reducción de brecha en pensiones de jubilación, aunque no se comprende la demora en su puesta en práctica (sobre todo ante la urgencia de otras medidas, como el incremento adicional del complemento por brecha de 2024 y 2025). Y es positivo especialmente si se coteja con las propuestas iniciales, siendo esta una cuestión en la que los negociadores obtuvieron notables mejoras respecto de dichas propuestas, logrando un acuerdo en el que las mujeres se beneficiarán de lagunas cubiertas en 50 puntos más que los hombres de las lagunas 49 a 60, y de 30 puntos hasta la 84.

(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>

²² La disposición adicional trigésima séptima de la LGSS determina en qué escenario se considera que hay brecha de género en pensiones de jubilación, siendo cuando el importe medio de las pensiones de jubilación contributiva causadas en 1 año por las mujeres respecto del importe de las pensiones causadas por los hombres sea de una diferencia superior al 5 %. Por tanto, hay que estar a los importes de las nuevas altas en jubilación.

²³ En el borrador de 28 de noviembre de 2022, se proponía solo un incremento del 60 % del mes 49 al 72. Y en la mesa de negociación de 12 de diciembre de 2022, de un 80 %. Por lo demás, lo limitaba solo al RGSS; cuestión que omite el RDL 2/2023.

3.3. Otras medidas dirigidas a reducir la brecha de género en pensiones

Como hemos adelantado, la sostenibilidad social en clave de género tiene mucho peso en el RDL 2/2023, y de hecho se recoge en la propia denominación de la norma. Si ordenamos las medidas recogidas en esta norma con perspectiva de género, podemos clasificarlas en dos grandes categorías.

Por un lado, reformas que actúan contra potenciales focos de discriminación indirecta. Ese sería el caso de la reforma del cómputo de la vida laboral del trabajo a tiempo parcial; y el de la integración de lagunas de cotización, que acabamos de exponer.

Por otro, refuerzo de mecanismos ya existentes, que se potencian bien de modo permanente, bien coyunturalmente (caso del complemento por brecha). Entre ellas nos encontraríamos con el incremento de las pensiones mínimas y las no contributivas (que obviamente tienen un sesgo mayoritariamente femenino); la ampliación de la asimilación a periodo cotizado de la excedencia por cuidado de familiares o la reducción de jornada por cuidado de menor o de otros familiares; y la revalorización extra durante 2 años del complemento por brecha de género.

3.3.1. Cómputo de la vida laboral del trabajo a tiempo parcial

Es sobradamente conocida la controversia sobre el cómputo de la vida laboral de las personas trabajadoras a tiempo parcial en nuestro ordenamiento a lo largo del tiempo; cuestión en la que el legislador ha optado por darle un tratamiento distinto, mientras que la jurisprudencia (incluyendo la del TJUE y el TC) ha tratado de igualarlo. La más elocuente de las sentencias fue la Sentencia del TC 91/2019, que dejó claro que la solución introducida por el RDL 11/2013 es discriminatoria, tanto en lo relativo al cálculo de la vida laboral a efectos del periodo de carencia (actual art. 247 LGSS) como en orden al cálculo del porcentaje (actual art. 248.3 LGSS).

Pues bien, la recomendación número 17 del Pacto de Toledo («Mujeres y Seguridad Social») recordaba que el colectivo de personas trabajadoras a tiempo parcial «está integrado principalmente por mujeres, en un alto porcentaje no por libre elección», y proponía impulsar reformas que corrijan posibles tratamientos discriminatorios, con particular atención al cálculo de los periodos de carencia y la eliminación de las reducciones proporcionales en las cuantías aseguradas de rentas mínimas, siguiendo la doctrina del TJUE (Sentencia de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18, Villar Láiz) y del TC.

El borrador de 28 de noviembre de 2022, sin embargo, no recogió nada más que las nuevas reglas en orden a la integración de lagunas. Pero el RDL 2/2023 sí acomete la cuestión

del cómputo de los periodos de cotización, con una nueva redacción del artículo 247²⁴ (en vigor desde octubre de 2023), que equipara el trabajo a tiempo completo y parcial en orden al cómputo de los periodos cotizados para el reconocimiento de las prestaciones (no solo pensiones), de modo que un día asegurado computará como cotizado cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos.

3.3.2. Reforma del complemento para la reducción de la brecha de género en pensiones

Tal y como se contemplaba en el borrador de noviembre de 2022, el RDL 2/2023 incorpora una mejora del complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 de la LGSS. Como es sabido, su cuantía se fija anualmente en la LPGE, y la novedad es que –además de la revalorización anual²⁵– sea objeto de un incremento del 10 % en el periodo comprendido entre 2024 y 2025 (disp. trans. primera RDL 2/2023). Es una medida positiva, pero que a su vez deja en evidencia la demora de la entrada en vigor de las nuevas reglas de integración de lagunas a 2026, ya que es incongruente prever un incremento extra y, a la par, retrasar otra medida que reduciría la brecha en pensiones, que si se adelantara posibilitaría dejar de implementar toda la batería de medidas que se condicionan a que la brecha sea superior al 5 %.

Por lo demás, esta medida se enmarcaría dentro del Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025²⁶, que en su punto 217 se 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 %.

Por otro lado, en relación con este complemento, el RDL 2/2023 modifica el apartado 1 del artículo 60 de la LGSS para facilitar que los hombres acrediten un número de días sin cotizar tras el nacimiento de los hijos/as. Era contradictorio que, si hubiera disfrutado una excedencia por su cuidado, al computar como cotizados tales periodos, no pudiera invocarlos como prueba del cuidado. Por ello, se modifica el artículo 60 precisando que a tales efectos no tendrán en cuenta las cotizaciones asimiladas por periodos de excedencia o reducción

²⁴ Del mismo modo se suprime el apartado 3 del artículo 248, relativo al porcentaje de la jubilación y la incapacidad permanente, que fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Supremo 155/2021, de 13 de septiembre.

²⁵ En 2021 fue de 27 euros mensuales (14 pagas), pasando en 2022 a 28 euros, incrementándose a 30,4 euros en 2023 (disp. adic. sexta RD 1058/2022, de 27 de diciembre).

²⁶ https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/planesprogramas.htm?id=PLANESPROGRAMAS_1030&lang=es. Sobre el mismo, Ballester Pastor (2022, pp. 968-969).

de jornada para cuidado de hijos/as, menores o familiares (art. 237 LGSS); regla que se aplicará retroactivamente a la fecha de entrada en vigor del complemento²⁷.

Una última reforma introducida es la relacionada con el requisito exigido al hombre de que la suma de las cuantías de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda a la mujer. Pues bien, se añade un apartado 7 para precisar cómo deben calcularse las pensiones de los respectivos progenitores para determinar cuál de ellas es más alta (importe inicial, una vez revalorizada, sin computar los complementos que pudieran corresponder). Cuando ambos progenitores sean del mismo sexo y coincida el importe de las pensiones computables de cada uno de ellos, el complemento se reconocerá a aquel que haya solicitado en primer lugar la pensión con derecho a complemento.

3.3.3. Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de familiares y reducción de jornada por cuidado de hijos u otros familiares

Otra de las medidas contempladas en la recomendación número 17 («Mujeres y Seguridad Social») era «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». Sin embargo, el borrador de 28 de noviembre no recogió nada al respecto, pero sí se incluyó en la mesa de negociación el 12 de diciembre de 2022, y en los documentos presentados el 19 y 14 de marzo, y en esencia es lo que se plasma en el RDL 2/2023 (medidas en vigor desde el 18 de marzo de 2023):

- a) Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de familiares

Se equipara el tiempo 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) con el de los hijos/as: pasa de 1 a 3 años. Deja de haber trato diferencial, por tanto, entre la excedencia por cuidado de hijos/as menores (o incapacitados/as) con los 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.

²⁷ La disposición transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS retrotrae su vigencia a 4 de febrero de 2021, por lo que será de aplicación también a los hechos causantes anteriores a la vigencia del RDL 2/2023.

- b) Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de reducción de jornada por cuidado de hijos/as u otros familiares

Igualmente, en caso de reducción de jornada para cuidado de menor de 12 años o familiar, las cotizaciones se computarán incrementadas hasta el 100 % de 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 amplía de 2 a 3 años, y si se trata de familiares, de 1 a 3 años (art. 237.3 LGSS).

3.3.4. Otras medidas de acción positiva para el cálculo de las prestaciones en favor de las mujeres

Como ya se preveía en el borrador de 28 de noviembre, el RDL 2/2023 modifica el número 2 de la disposición adicional trigésima séptima de la LGSS, contemplando que –además del complemento por brecha de género– «en el marco del diálogo social, se podrán fijar con carácter temporal otras medidas de acción positiva para el cálculo de las prestaciones en favor de las mujeres». El borrador hablaba de «medidas paramétricas en el cálculo de las prestaciones de acción positiva en favor de las mujeres»; una redacción no solo compleja (la acción positiva no parecía predicarse de las medidas, sino de las prestaciones), sino restrictiva, porque lo ceñía a medidas paramétricas, lo que en el ámbito de la cuantía lo limitaba al porcentaje fundamentalmente.

Sea como fuere, es positivo que queda abierta la incorporación de nuevas medidas en el marco del diálogo social. Solo cierra dos cuestiones. Una, que deberán ser medidas temporales (en tanto la brecha de género sea igual o superior al 5 %, en coherencia con las demás medidas previstas). Y dos, que incidan en el cálculo de las prestaciones (no necesariamente, por tanto, las pensiones).

3.4. Mejora de las pensiones mínimas y no contributivas

La disposición adicional vigésima primera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, titulada «Estudio para la delimitación del umbral de pobreza y reordenación integral de las prestaciones no contributivas», encomendaba al Gobierno que –en el plazo de 1 año– aprobara un proyecto de Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema. Sin embargo, nada se hizo.

En la última década, las pensiones no contributivas han sido objeto de revalorizaciones por encima de las contributivas, salvo desde que entró en vigor la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, que provocó que desde 2014 a 2017 se incrementaran igual que las contributivas. De hecho, en 2023 se han incrementado un 15 % frente al 8,5 % de las contributivas.

Ni en el Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de 2020 ni en el PRTR de España se contemplaba una mejora del importe de las pensiones mínimas o de las no contributivas. Ni aparecía esta cuestión en el borrador de 28 de noviembre de 2022. Todo lo más, estaba el apoyo al mantenimiento de las cuantías mínimas «con objeto de asegurar un umbral mínimo de rentas a todos los pensionistas que no dispongan de rentas alternativas» (recomendación 15), aunque advertía que «la cuantía de tales complementos no debe ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento para no desincentivar la cotización».

Pues bien, la nueva disposición adicional quincuagésima tercera de la LGSS contempla un incremento progresivo tanto de las mínimas (el doble en caso de cónyuge a cargo o viuda con cargas) como de las no contributivas. Así, desde 2024 y hasta 2027, elevará progresivamente la pensión mínima contributiva de jubilación cuyo titular sea mayor de 65 años y tenga cónyuge a cargo, a fin de que en 2027 no pueda ser inferior al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por 2 adultos²⁸. Al ser pensiones mínimas de titulares con cónyuge a cargo, toma el referente de 2 adultos.

Este importe será también el referente de las demás pensiones con cónyuge a cargo (salvo menores de 60 años), y la viudedad con cargas familiares. El resto de las pensiones mínimas se incrementará anualmente al igual que las anteriores, pero en un 50 %.

En cuanto a las pensiones no contributivas, una vez revalorizadas conforme dispone el artículo 62, se incrementarán adicionalmente cada año, en el mismo periodo y por el mismo procedimiento, pero con la referencia de multiplicar por 0,75 el umbral de la pobreza de un hogar unipersonal.

²⁸ Para la determinación de dicho umbral de la pobreza se multiplicará por 1,5 el umbral de la pobreza correspondiente a un hogar unipersonal en los términos concretados para España en el último dato disponible de la Encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística, actualizada hasta el año correspondiente de acuerdo con el crecimiento medio interanual de esa renta en los últimos 8 años. Respecto de la aplicación gradual, se hace conforme a la siguiente escala tomando la brecha existente entre la cuantía de referencia y el umbral de la pobreza calculado para un hogar de 2 adultos, de modo que la cuantía de referencia se incrementará en el porcentaje necesario para reducir en un 20 % la brecha que exista (2024), 30 % (2025), 50 % (2026). En 2027, la cuantía de referencia se incrementará adicionalmente, si ello fuese necesario, hasta alcanzar el umbral de pobreza calculado para un hogar de 2 adultos.

El número 7 de la disposición adicional quincuagésima tercera finaliza encomendando al Gobierno la realización de un seguimiento continuo de la evolución de las pensiones mínimas y de las pensiones no contributivas; análisis que se materializará en un informe anual que presentará a la Comisión del Pacto de Toledo, evaluando el impacto de estas prestaciones en la reducción de la pobreza, con particular atención a la dimensión de género, y propondrá en su caso la revisión de los parámetros que inciden en la capacidad de estas prestaciones de eliminar la pobreza y dignificar el nivel de vida de sus perceptores.

3.5. Nuevas reglas para el anticipo de la jubilación de personas con discapacidad (RD 370/2023, de 16 de mayo)

Siguiendo lo previsto en la recomendación 8 del Informe de seguimiento del Pacto de Toledo (que proponía corregir la regulación de la anticipación de la edad de jubilación para personas con discapacidad) y lo contemplado en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021, la Ley 21/2021 pasó a regular de modo separado este supuesto en el artículo 206 bis de la LGSS. Desde noviembre de 2020, el ministerio había evidenciado que era necesario un nuevo desarrollo reglamentario, porque el número de personas que se estaban pudiendo beneficiar de este mecanismo era testimonial²⁹.

La disposición adicional tercera de la Ley 21/2021, titulada «Mejora del marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad», dio un plazo de 6 meses al Gobierno para remitir a dicha comisión parlamentaria «un informe acerca de los aspectos relacionados con la protección social de las personas con discapacidad que se recogen en la recomendación 18 del Pacto de Toledo». La norma pone el acento en las personas con discapacidad intelectual (son las que experimentan más dificultades de mantenimiento del empleo con una edad avanzada), precisando que esa particular atención debe prestarse al colectivo de personas que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo como las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluidas las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 % (Maldonado Molina, 2022b, pp. 183 y 184).

Pero no ha sido hasta mayo de 2023 cuando se ha elaborado la norma: el RD 370/2023, de 16 de mayo, que modifica el RD 1851/2009, cuya principal novedad es que deja de exigir haber trabajado 15 años teniendo reconocida la discapacidad del 45 %; cuestión que

²⁹ El 3 de noviembre de 2020, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aportó en el Senado unos datos demoledores respecto de su eficacia: en los últimos 10 años, solo se han acogido a la jubilación anticipada para trabajadores con discapacidad igual o superior al 45 % 2.675.

era un obstáculo, porque en ocasiones la declaración de discapacidad no se obtenía a la par que se iniciaba a trabajar. Ahora se continúa requiriendo 15 años cotizados, pero solo serán 5 que haya trabajado con dicha discapacidad y 15 padeciendo esa patología (no 15 con discapacidad ni 15 trabajando con esa discapacidad).

Sin duda un avance importante, pero sería necesario acometer igualmente la reforma del RD 1539/2003, para hacerla operativa, ya que son pocas las personas que pueden anticipar su retiro a los 52 años, pues para poder jubilarse a esa edad es imprescindible beneficiarse del coeficiente del 0,5 (necesidad de ayuda de tercera persona), dado que con el 0,25 es matemáticamente imposible reducir la edad hasta los 52.

4. Conclusiones

La reforma aprobada en el RDL 2/2023 no puede considerarse rupturista respecto a las acometidas hasta ahora en nuestro país en el sentido de que continúa inspirada por el principio de contributividad (como desde los ochenta del siglo pasado se viene haciendo³⁰ y se recogía ya en el Pacto de Toledo de 6 de abril de 1995³¹), entendiendo por «contributividad» «la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador»³².

No obstante, sí introduce elementos innovadores en lo relativo a la base reguladora (dualidad de bases hasta 2044 y, desde entonces, flexibilidad en la elección), con una leve ampliación del tiempo para el cálculo de la base reguladora (27 años dentro de los últimos 29 años), que en la perspectiva de las ampliaciones acaecidas desde 1985 hasta la fecha 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. Podría haberse ampliado el periodo de cómputo a toda la vida laboral (por ejemplo, 37 años, que es lo que actualmente da lugar al 100 % del porcentaje aplicable, 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

³⁰ 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)»–, donde entre otras medidas se 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)».

³¹ Recomendaciones 3 («Mejora de las bases») y 9 («Equidad y contributividad del sistema»). https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF

³² Recomendación 11 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020.

nuevas entregas que realmente solo generan incertidumbre. Pero en su contra está el rechazo social, basta ver la reacción que originó dentro del Gobierno esta medida en el socio minoritario y la dificultad en encontrar un acuerdo social, finalmente solo con los sindicatos y matizando mucho la propuesta inicial.

Igualmente, es positiva la solución para el incremento adicional de las bases y pensiones máximas, con una ocurrente y acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del *baby boom*. Y la novedosa cuota adicional por solidaridad, que implícitamente supone un destope de bases máximas en cuanto habrá que cotizar siempre un porcentaje adicional por el importe que supera el tope. Se recauda más a corto y medio plazo, difiriendo el aumento de las pensiones máximas a cuando haya pasado el «tsunami» demográfico. Ello permitirá que quienes cotizan por bases más altas dejen de recurrir a la protección complementaria, fortaleciendo los ingresos del sistema y –por ende– la confianza en el mismo, al seguir bajo la cobertura del sistema la mayoría, minorando el riesgo de que acabe siendo un sistema de mínimos.

Además, incorpora notables mejoras en orden a la solidaridad y la perspectiva de género, con la –reivindicada desde hace años– equiparación del trabajo a tiempo parcial/completo en el cómputo de su vida laboral, así como las nuevas reglas para la integración de lagunas en caso de parcialidad y para las mujeres, y una mejora tanto de las pensiones mínimas como de las no contributivas. La principal carencia la detectamos en la integración de lagunas de los autónomos, que resulta del todo insuficiente.

Por último, resulta incongruente que se aprueben medidas que apoyan la conciliación de trabajo y cuidados, pero simultáneamente se retrasen los incentivos para la contratación de cuidados profesionales, que también redundan en pos de la inclusión de la mujer en el mercado laboral. En efecto, la Ley 11/2023, de 8 de mayo, retrasa 1 año la aplicación de bonificaciones extraordinarias (45 %-30 %, en lugar del 20 %) previstas para familias económicamente más débiles («cuando cumplan los requisitos de patrimonio y/o renta de la unidad familiar o de convivencia de la persona empleadora en los términos y condiciones que se fijen reglamentariamente»), que iban a aplicarse desde el 1 de abril de 2023 (conforme al RDL 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar). Es más, la Ley 11/2023 da por finalizadas desde el 10 de mayo de 2023 las ayudas que para familias numerosas se contemplaban en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que conforme a lo previsto en el RDL 16/2022, de 6 de septiembre, iban a mantener su vigencia hasta la fecha de efectos de la baja de los cuidadores que den derecho a las mismas.

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.
- DGOSS. (2023). *Informe económico-financiero a los presupuestos de la Seguridad Social de 2023*. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/a9c6e952-8ef6-455fad89-8921bee533ac/20233I03ECO.pdf?MOD=AJPERES>
- Escrivá Belmonte, J. L. (2023). *Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2023/150323-pacto-toledo-presentacion.pdf>
- 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>
- 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>
- Monereo Pérez, J. L. (2022). *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*. Atelier.

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>