

Laboral

Claves de la nueva reforma de las pensiones

La reforma de las pensiones cierra las previsiones efectuadas en cuanto a la viabilidad y sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social ante Bruselas proponiendo reglas para mantener las pensiones en el momento de mayor estrés (ca. 2050). Se disponen medidas para aumentar los ingresos del sistema, garantizar el poder adquisitivo e incrementar las pensiones mínimas para impedir riesgos de pobreza en las contributivas.

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Unión Europea exigía garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y la reforma se ha realizado en dos «plazos». El primero, mediante la Ley 21/2021, de 28 de diciembre (BOE de 29 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; por medio de la Ley 12/2022, de 30 de junio (BOE de 1 de julio), de regulación de los planes de pensiones de empleo, y mediante el Real Decreto Ley 13/2022, de 26 de julio (BOE de 27 de julio), por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos. La segunda entrega se produce ahora con la aprobación del Real Decreto Ley 2/2023, de 16 de marzo (BOE de 17 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, cuyas principales claves se resumen a continuación y suponen, básicamente, modificar la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Sin perjuicio de algunas modificaciones posibles en su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, sus rasgos fundamentales son los siguientes:

1. **Incremento del tope máximo anual para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas (art. 19.3 LGSS)**

En su aplicación se prevén unas reglas de transitoriedad (disps. transs. 38.^a y 39.^a, respectivamente), entre otras, las siguientes: a) desde el año 2024 hasta el 2050, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas para ese periodo fijarán el tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de la Seguridad Social conforme a lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley General de la Seguridad Social, si bien al porcentaje al que se refiere dicho artículo se le sumará una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales; b) cada cinco años el Gobierno evaluará el impacto de esta subida de la base máxima; c) las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado, comenzando con la correspondiente al año 2025 y finalizando con la del 2050, aplicarán a la cuantía máxima establecida en el año anterior el porcentaje previsto en el artículo 58.2 de la Ley General de la Seguridad Social —que contiene el mandato de revalorización— más un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada año hasta el 2050; d) desde el 2051, el incremento anual adicional aplicable para determinar la cuantía máxima inicial de las pensiones causadas desde ese año hasta el 2065 será el establecido en función de la escala incluida en dicho precepto, que recoge desde un 3,2 en el 2051 hasta un 20 en el 2065. En este último año, el 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.

2. Cuota de solidaridad

El importe de las retribuciones que supere el de la base máxima de cotización quedará sujeto, en toda liquidación de cuotas, a una cotización adicional de solidaridad que será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 % a la parte de la retribución comprendida entre

la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 %; el tipo del 6 %, a la parte de retribución comprendida entre el 10 % superior a la base máxima de cotización y el 50 %; y el tipo del 7 %, a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes (art. 19 bis LGSS). En su aplicación transitoria y desde el 2025 hasta el 2045, se dispone una escala recogida en la disposición transitoria 42.^a de la Ley General de la Seguridad Social que establece un tipo de cotización en el 2025 del 0,92 % desde la base máxima hasta el 10 % adicional, del 1 % desde la base máxima hasta el 50 % adicional y de un 1,17 % para retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima, hasta establecer, en el 2045, un 5,50 % desde la base máxima hasta el 10 % adicional, un 6 % desde la base máxima hasta el 50 % adicional y un 7 % para retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima.

3. Mecanismo de equidad intergeneracional (MEI)

Consiste en una cotización finalista aplicable a todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. La cotización será de 1,2 puntos porcentuales. En el supuesto de los trabajadores por cuenta ajena, 1 punto porcentual corresponderá a la empresa y 0,2 puntos porcentuales al trabajador. Esta cotización nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y no podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna. De igual forma, no podrá ser objeto de disminución por la

aplicación de coeficientes u otra fórmula que disminuya la cotización ni por cualesquiera otras variables que puedan resultar de aplicación respecto de las aportaciones empresariales o de los trabajadores (art. 127 bis LGSS). Se trata de una cotización que ya ha empezado a aplicarse desde enero del 2023 y que se mantendrá hasta el 31 de diciembre del 2050 con arreglo a la escala contenida en la disposición transitoria 43.^a de la Ley General de la Seguridad Social y en la que se establece que, en el año 2023 será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador. En el 2024 será de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador. En el 2025 será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador. En el 2026 será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador. En el 2027 será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador. En el 2028 será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador. En el 2029 será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador. Y, desde el año 2030 hasta el 2050, se mantendrá el mismo porcentaje del 1,2 con igual distribución entre empresario y trabajador.

4. Cálculo de la pensión de jubilación

La base reguladora de la pensión de jubilación será el cociente que resulte de dividir entre 378 la suma de las bases de cotización del interesado durante los 324 meses anteriores (veintisiete años) al del mes previo al del hecho causante obtenidos de la siguiente forma:

- a) Se seleccionarán los 348 meses consecutivos (veintinueve años) inmedia-

tamente anteriores al del mes previo al del hecho causante.

[...]

- c) Las bases correspondientes a los veinticuatro meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante se computarán en su valor nominal.
- d) Las restantes bases se actualizarán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el índice de precios de consumo desde el mes a que aquéllas correspondan, hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se inicie el periodo a que se refiere la regla anterior.
- e) De las 348 bases calculadas conforme a las letras anteriores, se elegirán de oficio las 324 bases de cotización de mayor importe (art. 209.1 LGSS).

Conviene destacar que, si en el periodo que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar (lagunas de cotización), las primeras cuarenta y ocho mensualidades se integrarán con la base mínima de cotización del régimen general que corresponda al mes respectivo y el resto de las mensualidades, con el 50 % de dicha base mínima. En los supuestos en que en alguno de los meses que se han de tener en cuenta para la determinación de la base reguladora la obligación de cotizar hubiera existido sólo durante una parte de aquél, procederá la integración señalada 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 general. En

tal supuesto, la integración alcanzará hasta esta última cuantía.

A los solos efectos del cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, cuando el hecho causante se produzca con posterioridad al 31 de diciembre del 2025 y antes del 31 de diciembre del 2040, la entidad gestora aplicará en su integridad lo descrito anteriormente cuando dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se cause la pensión. Para los hechos causantes que se produzcan durante el año 2041, la entidad gestora aplicará en su integridad lo previsto en el artículo 209.1 de la Ley General de la Seguridad Social con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 306 meses divididas entre 357 cuando dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se cause la pensión. En el 2042, lo hará con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 312 meses entre 364 cuando dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se cause la pensión. En el 2043, con una base reguladora que comprenderá las bases de cotización de los últimos 318 meses entre 371 cuando dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se cause la pensión. Y, a partir del 2044, se aplicará lo previsto en el artículo 209.1 en la redacción vigente desde el 1 de enero del 2026 (disp. trans. 4.^a.7 LGSS).

La razón es que la determinación de la base reguladora prevista en el artículo 209.1 de la Ley General de la Seguridad Social se aplicará a todos los regímenes de la Seguridad Social de forma gradual en función de una escala contenida en la disposición transitoria 40.^a de dicha ley. Y, así, por ejemplo, desde el 1 de enero del 2026, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 352,33 la suma de las 302 bases

de cotización de mayor importe comprendidas dentro del periodo de los 304 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante; desde el 1 de enero del 2027, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 354,67 la suma de las 304 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del periodo de los 308 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, y así sucesivamente conforme a la escala establecida en dicha disposición transitoria 40.^a hasta que el 1 de enero del 2036 la base reguladora de la pensión de jubilación sea el resultado de dividir entre 375,67 la suma de las 322 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del periodo de los 344 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante y, finalmente, el 1 de enero del 2037 tal base reguladora se calcule, ya sí, aplicando íntegramente el citado artículo 209.1 de la Ley General de la Seguridad Social.

5. Pensiones máximas, mínimas y revalorización

El importe inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social no podrá superar la cuantía íntegra mensual que se establezca anualmente. En el caso de pensiones concurrentes, la suma de todas ellas no podrá superar el importe de la cuantía máxima vigente (art. 57 LGSS). Por lo demás, todas las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el complemento de brecha de género, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del índice de precios de consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior. En idéntico porcentaje se actualizarán tanto las pensiones máximas como las mínimas (art. 58.5 LGSS).

Por lo que se refiere al complemento para mínimos, los beneficiarios de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social que no perciban rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, de régimen de atribución de rentas y ganancias patrimoniales o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado tendrán derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones siempre que residan en territorio español. El importe de los complementos en ningún caso podrá superar la cuantía fijada en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez (art. 59 LGSS).

Atendiendo a los indicadores de suficiencia recogidos en la recomendación 15 del Pacto de Toledo se establece que, a partir del año 2027, la pensión mínima de jubilación no podrá ser inferior al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por dos adultos. Para determinar dicho umbral de 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 ocho años. Desde el 2024, la brecha existente se reducirá progresivamente en función de diferentes porcentajes cada año. Así, en el 2024, el objetivo será reducir en un 20 % la brecha existente; en el 2025, en un 30 % y, en el 2026, en un 50 %, para conseguir que en el 2027 se alcance el objetivo expuesto. Se prevén asimismo reglas para el incremento del resto de las pensiones mínimas contributivas, incluida la de viudedad. En el caso de las no contributivas, se sigue el mismo sistema, pero con la referencia de multiplicar por 0,75 el umbral

de la pobreza de un hogar unipersonal. El Gobierno realizará un seguimiento continuo de la evolución de las pensiones mínimas y de las pensiones no contributivas en el que evaluará el impacto de estas prestaciones en la reducción de la pobreza, con particular atención a la dimensión de género (disp. adic. 53.^a LGSS).

6. Gestión de fondos de pensiones

Las entidades gestoras de los fondos de pensiones en los que se integren los planes de pensiones, en su modalidad de sistema de empleo, facilitarán anualmente, antes de la finalización del mes de marzo, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social la información sobre las contribuciones empresariales satisfechas a dichos instrumentos respecto de cada trabajador y relativas a cada uno de los meses a los que se refiera la información (art. 71.1 LGSS).

7. Complemento por brecha de género

Las mujeres que hayan tenido uno o más hijos o hijas y que sean beneficiarias de una pensión contributiva de jubilación, de incapacidad permanente o de viudedad tendrán derecho a un complemento por cada hijo o hija debido a la incidencia que, con carácter general, tiene la brecha de género en el importe de las pensiones contributivas de la Seguridad Social de las mujeres. El derecho al complemento por cada hijo o hija se reconocerá o mantendrá a la mujer siempre que no medie solicitud y reconocimiento del complemento en favor del otro progenitor y, si este otro es también mujer, se le reconocerá a aquella que sea titular de pensiones públicas cuya suma sea de menor cuantía. Para que los hombres puedan tener derecho al reconocimiento de este complemento deberán tener reconocida una pensión de viudedad

por el fallecimiento del otro progenitor de los hijos o hijas en común, siempre que alguno de ellos tenga derecho a percibir una pensión de orfandad, o causar una pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente y haber interrumpido o haber visto afectada su carrera profesional con ocasión del nacimiento o adopción, en atención a una serie de condiciones. 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 quien haya solicitado en primer lugar la pensión con derecho a complemento (art. 60.1 y 60.7 LGSS). Lo dispuesto en el artículo 60.1b de la Ley General de la Seguridad Social, en la medida en que determina que para el cálculo de periodos cotizados y de bases de cotización no se tengan en cuenta los beneficios en la cotización establecidos en el artículo 237 de dicha ley, será de aplicación para el reconocimiento del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género causadas desde el 4 de febrero del 2021 (disp. trans. 44.ª LGSS). El importe de este complemento de brecha de género establecido en dicho artículo 60 será objeto de un incremento adicional del 10 % sobre la revalorización prevista en el artículo 58.2 de la ley mencionada en el bienio 2024-2025, que se distribuirá entre ambos ejercicios según determinen las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado (disp. trans. 1.ª LGSS).

A los efectos de esta ley, se entiende por *brecha de género de las pensiones de jubilación* el porcentaje que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones de jubilación contributiva causadas en un año por las mujeres respecto del importe de las pensiones causadas por los hombres. Pues bien, el complemento previsto en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social se mantendrá en tanto en cuanto la brecha de género de las

pensiones de jubilación causadas en el año anterior sea superior al 5 %. Además de este complemento, 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 (disp. adic. 37.ª LGSS).

8. Integración de lagunas de cotización

En primer lugar, se considerarán efectivamente cotizados los tres primeros años del periodo de excedencia que los trabajadores disfruten, de acuerdo con el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores, en razón del cuidado de otros familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen una actividad retribuida. Asimismo, las cotizaciones realizadas durante los tres primeros años del periodo de reducción de jornada por cuidado de menor previsto en artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores se computarán incrementadas hasta el 100 % de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo. Dicho incremento se referirá igualmente a los tres primeros años en los demás supuestos de reducción de jornada. Las cotizaciones realizadas durante los periodos del artículo 37.4, último párrafo, y del artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores 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 (art. 237.2 y 3 LGSS).

Por lo demás, y en segundo lugar, a efectos de acreditar los periodos de cotización

necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal y nacimiento y cuidado de menor, se tendrán en cuenta los distintos periodos durante los cuales el trabajador haya permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos (art. 247 LGSS).

Además, y en tercer lugar, en la determinación de la base reguladora de las prestaciones económicas se aplicarán las siguientes reglas:

- a) La base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente se calculará conforme a la regla general.
- b) La base reguladora diaria de la prestación por nacimiento y cuidado de menor será el resultado de dividir entre 365 la suma de las bases de cotización acreditadas en la empresa en los doce meses naturales inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante. [...]
- c) La base reguladora diaria de la prestación por incapacidad temporal será el resultado de dividir la suma de las bases de cotización a tiempo parcial acreditadas desde la última alta, con un máximo de tres meses inmediatamente anteriores al del hecho causante, entre el número de días naturales comprendidos en el periodo.

Para las personas con contrato fijo-discontinuo la base reguladora diaria de la prestación por incapacidad temporal será el resultado de dividir la suma de las bases de cotización acreditadas desde su alta en el correspondiente régimen a consecuencia del

inicio de la prestación de servicios motivado por el último llamamiento, con un máximo de tres meses inmediatamente anteriores al del hecho causante, entre el número de días naturales comprendidos en el periodo. La prestación económica se abonará durante todos los días naturales en que la persona beneficiaria se encuentre en la situación de incapacidad temporal.

Por último, la integración de las lagunas de cotización, esto es, de los periodos sin obligación de cotizar para calcular las pensiones de jubilación en tanto la brecha de género de las pensiones sea superior al 5 % se llevará a cabo de forma transitoria conforme a la disposición transitoria 41.ª de la Ley General de la Seguridad Social. Así, y mientras la brecha de género sea superior al 5 %, los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la cuadragésima novena mensualidad hasta la sexagésima, se integrarán con el 100 % de la base mínima de cotización del régimen general que corresponda al mes respectivo. Este porcentaje será del 80 % de la misma base desde la mensualidad sexagésima primera a la octogésima cuarta.

9. Fondo de reserva

Puesto que buena parte de esta reforma se orienta a incrementar ingresos, conviene destacar que se refuerzan asimismo las garantías para mantener un fondo de reserva. Previsto para atender las necesidades financieras en materia de prestaciones contributivas del sistema de la Seguridad Social en la forma y condiciones previstos en el artículo 117 de la Ley General de la Seguridad Social, este fondo se dota con los excedentes de ingresos y de gestión y, ahora, también con los ingresos obtenidos por las cotizaciones finalistas establecidas en esta nueva normativa. La disposición de los activos del Fondo de Reserva

de la Seguridad Social se destinará, ex artículo 121 de dicha ley, con carácter exclusivo, a la financiación de las pensiones de carácter contributivo para reforzar el equilibrio y sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. Desde el 2033, la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijará para cada ejercicio económico el desembolso anual que habrá de efectuar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que consistirá en el porcentaje del producto interior bruto que se determine cada año con el límite máximo establecido en el artículo 121.2 de la Ley General de la Seguridad Social y que prevé una escala desde el 0,10 % en el 2033 que se incrementará progresivamente hasta el 0,50 % en el 2053.

10. Otros

Si bien esta reforma se centra en modular algunos gastos y, sobre todo, en prever mayores ingresos para hacer frente a las pensiones de los *baby boomers* de mediados de siglo, ha incluido la regulación de otros aspectos de interés. Así, y atendiendo únicamente a la

enumeración de algunos de los más señalados, cabe destacar determinadas normas en relación con las competencias sobre procesos de incapacidad temporal (art. 170), con la legitimación sobre altas y bajas médicas en las mutuas colaboradoras (art. 84 LGSS), con la regulación de los periodos de observación por enfermedad profesional (art. 169 LGSS), con la inclusión en la Seguridad Social del alumnado que realice prácticas formativas o prácticas académicas externas (disp. adic. 52.ª LGSS), con normas sobre la prestación farmacéutica (disp. adic. 5.ª LGSS), con la previsión de una nueva regulación de la jubilación parcial (disp. adic. 1.ª LGSS) o, en fin, con toda la normativa que persigue la evaluación y control de las medidas expuestas (disps. adics. 2.ª y 3.ª LGSS).

Es una reforma que cierra las previsiones efectuadas en cuanto a la viabilidad y sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social ante Bruselas y que propone una serie de reglas para mantener las pensiones en su momento de mayor estrés, que será alrededor del 2050.