



PAZ SOCIAL Y NUEVO PARADIGMA DE REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A LA SOCIAL *

Cristóbal Molina Navarrete**

Universidad de Jaén

Isabel Villar Cañadas***

Universidad de Jaén

SUMARIO: 1. Introducción. –2. Las reformas en aras de una viabilidad financiera que no descuida la equidad del sistema; 2.1. Un «destope» doblemente progresivo de las bases máximas de cotización; 2.2. Cuota de solidaridad para los niveles retributivos más altos y nueva vuelta de tuerca al MEI. –3. Medidas de reforma para la sostenibilidad social de las pensiones: garantías de suficiencia y de equidad; 3.1. Una nueva fórmula de cálculo de la base reguladora para la jubilación: de medida de recorte a mejora de su suficiencia; 3.2. Una corrección de la brecha de género en pensiones tomada más en serio: del «complemento para su reducción» a la integración de lagunas; 3.3. La suficiencia de las pensiones mínimas se toma en serio jurídicamente: la influencia de la ratificación de la CSE. –4. Reflexión final.

RESUMEN

El Real Decreto Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones profundiza en una línea de reformas sindicalmente concertadas que pone de manifiesto sus virtudes respecto de las reformas unilaterales. Frente al concepto reductivo y sesgado de reformas dirigidas a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones se impone otro concepto más equilibrado e innovador, el de sostenibilidad social del sistema. Este estudio analiza el conjunto de novedades de la nueva re-

* Recibido el 11 de mayo de 2023. Aprobado el 1 de junio de 2023.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Coordinador del Grupo Interuniversitario de Estudios sobre «Pensiones Públicas, seguridad social universal y democracia sustantiva». Fundación Largo Caballero.

*** Profesora Titular.

forma atendiendo a los efectos prácticos de este enfoque de sostenibilidad integral, criticando a quienes desautorizan este tipo de reformas por pretendido diferimiento de las reformas «verdaderas», las que se dirigen a la reducción de los derechos de pensión, pese a los nocivos efectos constatados de ellas, tanto social como económicamente

ABSTRACT

Royal Decree-Law 2/2023, of March 16, on urgent measures to expand the rights of pensioners, reduce the gender gap and establish a new framework for the sustainability of the public pension system deepens a line of legal reforms organized by unions that demonstrates its virtues with respect to unilateral reforms. Contrary to the reductive and biased concept of reforms aimed at guaranteeing the financial sustainability of the public pension system, this type of agreed reform develops another more balanced and innovative concept, that of social sustainability of the public pension system. This study analyzes the set of novelties of the new legal reform and for this it focuses on the practical effects of this comprehensive sustainability approach. This work criticizes those who disavow this type of reforms for the alleged postponement of the «true» reforms, those that are aimed at reducing pension rights, despite the fact that these have very negative effects, socially and economically.

Palabras clave: diálogo social, pensiones públicas, seguridad social, paz social, Carta Social Europea, jubilación, integración de lagunas, brechas de género, reformas, sostenibilidad social.

Key words: social dialogue, public pensions, social security, social peace, European Social Charter, retirement, integration of gaps, gender gaps, reforms, social sustainability.

1. INTRODUCCIÓN

Las indudable bondades y ventajas de una reforma social, no solo políticamente, pactada, del sistema de pensiones públicas, a diferencia de los vicios y deficiencias del modelo de reforma unilateralmente impuesta, se comprueban fácilmente apenas se compare la situación española y la francesa. La muy polémica reforma francesa, que sigue una línea de recortes de la pensión de jubilación (retrasa la edad legal de los 62 años hasta los 64 y adelanta a 2030 la exigencia de 43 años para lucrar una pensión de jubilación plena, que representa una tasa de reemplazo del 60 por cien –del salario último percibido por la persona jubilada–) y obedece a una eminente lógica de búsqueda de la sostenibilidad financiera del sistema (sin perjuicio de elementos de racionalización –reducción de los innumerables regímenes especiales y privilegiados que mantiene–), mantiene al vecino país en un conflicto social intenso y continuado.

La férrea oposición social y sindical obligó a una técnica legislativa excepcional – reforma de la ley de financiación de la seguridad social¹–, muy cuestionable, de dudosa constitucionalidad –por desviación de procedimiento–, si bien ha sido validada por el Consejo Constitucional francés (aunque invalidó algunos artículos de la ley, entre ellos algunos relativos a la contratación de personas mayores de 55 años en las empresas de más dimensión –ej. tasa o «índice senior» de plantilla en las empresas de más de 300 personas empleadas–), rechazando la exigencia de someter la reforma a referéndum. El Consejo Constitucional francés es inequívoco respecto de las razones para dar su aval a tan polémica reforma:

«al adoptar las disposiciones impugnadas, el legislador pretendía asegurar *el equilibrio financiero* del sistema de pensiones de reparto y, por tanto, *garantizar su sostenibilidad* (y) no ha privado de garantías legales a los derechos constitucionales».

En cambio, con estricta continuación de la primera fase reformadora (Ley 21/2021, 28 de diciembre), en España, una norma también de urgencia, el Real Decreto Ley 2/2023, de 16 de marzo, habría formalizado la segunda fase del proceso de reformas del sistema público de pensiones, una vez alcanzado un acuerdo entre el Gobierno y los dos sindicatos más representativos estatales y del que se desmarcó, una vez más, la patronal. Qué duda cabe que, tanto por el efecto de pacificación social generado, como por su contribución al crecimiento económico y a la creación de empleo (más estable tras la reforma laboral), dado que tiene un importante peso en la «sostenibilidad» de la componente de consumo de millones de personas, esta reforma pactada, de equilibrios transaccionales, por tanto, presenta indudables ventajas. Pero guarda una novedad más, importante y poco reseñada.

Me refiero a que, a mi entender, esta segunda fase de reforma de las pensiones se ha acompañado de una importante novedad, conceptual e institucional, también axiológica o de valoración jurídico-social, muy cuestionado por el sector crítico (economista) y, a mi entender, quizás no suficientemente valorado hasta el momento por quienes asumen las virtudes del modelo y de sus contenidos, en términos generales. En efecto, como es bien conocido, si la primera fase de reformas de pensiones se vinculaba más claramente, según el diseño del conocido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España (PRTR), a las reformas orientadas a garantizar el principio de suficiencia de las pensiones públicas (art. 41 CE), la segunda

¹ Aunque en recurso se entendía que una reforma de esta naturaleza debería de ser considerada en el marco del procedimiento legislativo ordinario, el Consejo Constitucional francés entendió «que, si bien las disposiciones relativas a la reforma de las pensiones, que no entran dentro del dominio obligatorio de las leyes sobre la financiación de la seguridad social, hubieran podido figurar en una ley ordinaria, la elección que hizo el Gobierno de incluirlos en una ley de reforma del financiamiento no ignora, en sí misma, ningún requisito constitucional». *Vid.* ROMAN, I. *et al.* «Retraites: ce que le Conseil constitutionnel a gardé ou écarté des différentes saisines», En *Le Monde*, 14 de abril 2023.

fase, a manera de una compensación o del debido equilibrio, se orientaba más por el principio de su sostenibilidad financiera. De ahí que, no siendo la única, la medida comprometida más relevante fuese la propia de la ampliación de los años o periodos de cómputo para determinar la base reguladora de la pensión de jubilación, pasando de los 25 años actuales a 30 años (incluso 35).

Consecuentemente, conducida siempre con elevado secretismo gubernamental, se abría una vía de desacuerdo profundo no solo en el seno del Gobierno, sino con ambas organizaciones sindicales, luego firmantes del acuerdo y, por tanto, de la nueva reforma. Este fuerte punto de fricción, derivado de poner por delante la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones públicas (si bien no quedaba suficientemente claro en los varios estudios y distintas simulaciones, también gubernamentales, disponibles el porcentaje de reducción que suponía de la pensión ni a cuantas personas pensionistas afectaría, sí que era un lugar común que su efecto global sería de reducción de la pensión y, por lo tanto, de contención del gasto²) sobre la suficiencia de sus pensiones públicas. El resultado, sin embargo, no ha sido de disenso, se ha alcanzado un acuerdo y no por una concesión a la rebaja por los sindicatos, sino por una mutación notable del concepto de sostenibilidad que, tras el proceso de diálogo y concertación social, ha pasado de identificarse tan solo con un valor económico (el equilibrio como exigencia de estricta viabilidad financiera) a integrar un valor social (el equilibrio como exigencia de suficiencia prestacional, a fin de garantizar el poder de compra de las personas pensionistas, evitando el riesgo de pobreza, uno de los factores de mayor inestabilidad social e incertidumbre económica existente).

La contundencia del cambio, no solo conceptual e institucional, se demuestra apenas se ponga de relieve que una medida orientada hacia la reducción de la cuantía de pensión de jubilación, en aras del equilibrio financiero mediante la rebaja del gasto, evoluciona hacia una medida de incremento de la cuantía de la pensión, en especial para determinados colectivos (mejora del efecto de progresividad y equidad social del sistema contributivo), aumentando el gasto. Para ello, se introduce una técnica jurídica relativamente novedosa en el sistema: el descarte de ciertos años, los especialmente negativos, en las bases de cada una de las personas pensionistas, o, si se quiere, la elección de ciertos mejores años. Por cierto, una técnica muy explorada en Francia.

De este modo, adquiere cuerpo normativo e institucional un concepto, el propio de la sostenibilidad integral (que hace fortuna en otros ámbitos, porque se asume cada vez más en el marco de las normas y políticas de reforma hacia un nuevo modelo de crecimiento económico integralmente sostenible: económica, social –inclusivo– y am-

² Cfr. DEVESA, E. *et al. Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español*. Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, noviembre, 2021. https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf

bientalmente), con su exigencia de «sostenibilidad social», en el ámbito especial de las leyes y políticas de reforma de las pensiones públicas ya ensayado en la primera fase. No por casualidad la denominación de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre incorporaba su referencia: de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la *sostenibilidad financiera y social* del sistema público de pensiones³.

Precisamente, el objeto principal de este estudio es exponer y analizar, con brevedad, dadas las limitaciones de espacio, pero con la debida claridad, así lo espero, las principales novedades de la última reforma, de momento, del sistema público de pensiones (incluirá también una referencia a las nuevas reglas de anticipación de la jubilación de las personas con discapacidad, a través del RD 370/2023, de 16 de mayo). El enfoque o hilo conductor unitario será la superación de la clásica dialéctica entre sostenibilidad y suficiencia, clave dualista y reduccionista en la que se ha venido moviendo básicamente el análisis de todas las reformas del sistema en los últimos años (desde 1985), por otra más integrada, la referida de la «sostenibilidad integral», en la que ambos principios y garantías (viabilidad financiera y sostenibilidad social) no se ven ya como opuestos, menos irreconciliables, sino con la debida necesidad de conciliación o armonización, por necesitarse, al tiempo que se condicionan, mutuamente. Lógicamente, para que esta compatibilización pueda ser comprensible, sin apelar a «milagros», se requiere el incremento de los ingresos, no de la reducción de los gastos, como se hizo en todas las reformas impuestas desde 2012, incluso en algunas pactadas, de 2011. El cambio es notable y creemos que, sin perjuicio de matices de crítica jurídico-social siempre exigibles en dosis razonables, se conduce por una senda positiva, frente a quienes insisten en que se trata de un modelo que solo aplazaría la solución «real», la reductora del gasto⁴.

2. LAS REFORMAS EN ARAS DE UNA VIABILIDAD FINANCIERA QUE NO DESCUIDA LA EQUIDAD DEL SISTEMA

2.1. Un «destope» doblemente progresivo de las bases máximas de cotización

Siendo el equilibrio financiero no solo un principio jurídico, legal y constitucional (se refleja en el polémico, por su modo de introducción, exprés y sin la debida transparencia, art. 135 CE), sino un imperativo comunitario (normas de estabilidad financiera, relajadas con la crisis de la covid19), así como una exigencia de razonabilidad, es evidente que ninguna reforma del sistema público de pensiones debe descuidarlo. No lo hizo la

³ Vid. MALDONADO MOLINA, J. A. «La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 475, 2023, pp. 9 y ss.

⁴ De «cierre en falso de la reforma» hablan las críticas agoreras, e interesadas, más que interesantes, economistas Cfr. DE LA FUENTE, A. «Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación», *Boletín FEDEA*, n.º 22, Estudios sobre la Economía Española 2023/1, Junio de 2023 pp. 4 y ss.

referida Ley 21/2021, para la primera fase (de ahí la separación de fuentes y el compromiso mayor financiero del Estado para partidas no contributiva). Tampoco la actual lo ha hecho.

Ahora bien, como se apuntaba *ut supra*, tanto la Ley 21/2021⁵ como el Real Decreto Ley 2/2023 lo habrían hecho de un modo diferente al que se ha seguido en otras reformas, ligadas a un enfoque eminentemente financiero y orientadas hacia la reducción-contención del gasto público en pensiones, sin explorar otras vías en las que el principio de progresividad contributiva juegue más y se atienda al incremento de los ingresos, una vez el gasto global en pensiones (en porcentaje PIB) está ajustado en nuestro país.

Siguiendo la estela de la primera fase de reformas del sistema, pero sobre medidas parcialmente diferentes, añadiendo nuevas y modificando precedentes, el citado Real Decreto Ley 2/2023 procura la garantía de sostenibilidad financiera a través de estas cuatro medidas. A saber:

- a) El *incremento de las bases máximas de cotización* de forma asimétrica (con más rapidez y más intensidad) respecto del aumento de las pensiones máximas (técnica del des-tope doblemente progresivo —en tiempo y efectos sobre la pensión—).
- b) Introducción de una cotización adicional de solidaridad.
- c) Reforma del *Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)*, incorporado con la Ley 21/2021 (tampoco pactado empresarialmente, sí sindicalmente), a fin de poder atender al «estrés financiero» coyuntural del sistema con la incorporación de la generación del baby boom.
- d) Refuerzo de la *jubilación demorada* (a través del desarrollo de los incentivos a tal fin mediante el RD 371/2023, 16 de mayo).

La primera medida (des-tope progresivo) se liga a la Recomendación 5 del Informe de seguimiento del Pacto de Toledo de octubre de 2020 («Adecuación de las bases y periodos de cotización»), así como a la reforma C30.R6 del PRTR («Adecuación de la base máxima de cotización del sistema»). Asimismo, este aumento gradual (progresivo en el tiempo) de la base de cotización máxima, a su vez acompasado a una adaptación de la pensión máxima, pero más lenta y menor (progresivo en la cuantía) reflejaría un nuevo y mejor equilibrio, por imperativo del art. 31 CE, entre el principio contributivo y el de solidaridad, para hacer más progresivo el sistema público de seguridad social

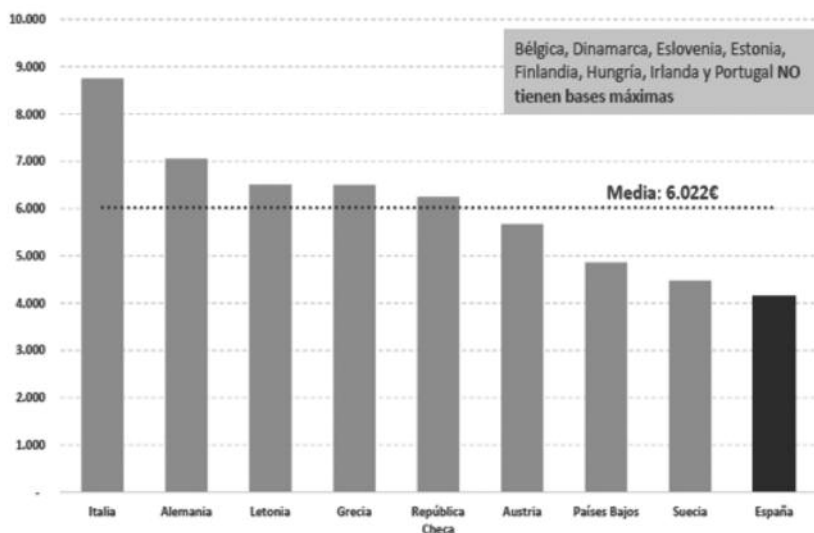
⁵ Vid. MOLINA NAVARRETE, C. *La nueva pensión de jubilación, pública y privada, tras las últimas reformas: Entre suficiencia y sostenibilidad financiera*, La Ley, Madrid; MALDONADO MOLINA, J. A. «Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 149-188. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4047>

(en línea con lo que debe ser constitucionalmente el sistema tributario). Naturalmente, desde el que se denomina sector crítico economicista, lo cuestiona porque se trataría de una «reforma silenciosa» del sistema, de modo que perdería gradualmente su carácter contributivo, para, a su juicio, ser cada vez más inequitativo actuarialmente (se contribuiría más de lo que luego se percibiría (el diferencial entre la base máxima de cotización y la pensión máxima estaría en torno a un 20 %). Pero con ello se olvida que el sistema no es solo contributivo, sino también solidario (art. 1 TRLGSS).

Conviene advertir que, si bien el preámbulo de la norma habla de «decalaje» o fractura temporal, aspira a ser continuo, porque nunca se equiparará —no debe— el incremento de las bases máximas con las pensiones máximas, en aras de la sostenibilidad financiera solidaria. Así, hasta 2050, las bases máximas aumentarán un 30%, y las pensiones máximas solo un 3 %, aumentando en 2065 las pensiones máximas hasta el 20%. En cuatro décadas, pues, el diferencial entre base máxima y pensión máxima subirá un 10 por ciento superior a la actual, pero en 2050 será cerca de un 30 por ciento. El aumento solo se aplicará a las pensiones causadas a partir de 2025, no a todas las máximas.

Frente a quienes critican esta medida, conviene poner de relieve que, como explicó en su día el Ministerio de Seguridad Social, España ha mantenido unas bases máximas en la banda baja de los países de la UE. El siguiente gráfico es ilustrativo⁶:

Gráfico 1. *Base máxima en los países europeos.* Fuente MISSOC.



⁶ Vid. ESCRIBA, J. L., *Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*, 2023, p. 18:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2023/150323-pacto-toledo-presentacion.pdf>

A grandes rasgos, hay que comentar que se concreta en un doble incremento, uno básico y otro adicional. Su formalización legal se produce en los artículos 19.3, 57 y 58 LGSS (incrementos básicos de bases y pensiones máximas), y disposiciones transitorias trigésimas octava y novena LGSS (incrementos adicionales de bases y pensiones máximas). Finalmente, debe recordarse que esta forma más solidaria de recaudación para el sistema significará, es obvio, una menor disposición de ingresos para las pensiones privadas, a donde se canalizaba una parte antes, como «vasos comunicantes» que son⁷.

2.2. Cuota de solidaridad para los niveles retributivos más altos y nueva vuelta de tuerca al MEI

Ahora bien, aunque es la principal medida legal con este objetivo no es la única: la *cuota adicional de solidaridad y la revisión del MEI*. La primera constituye una completa novedad en el sistema jurídico (art. 19 bis TRLGSS) y busca un efecto análogo al que tendría de haberse des-topado ya las bases máximas de cotización (ya hemos visto que será progresiva en el tiempo), pues en la práctica, a partir del año 2025, la cotización (recaudación) se hará por el total de retribuciones percibidas por parte de las personas asalariadas del RGSS (y por cuenta propia en el caso del régimen especial del mar).

Cierto, hay una diferencia notable y es que el tipo a aplicar es muy inferior, nada menos que 4 veces menos al que hubiera correspondido por el des-tope pleno y actual. A cambio, no contarán a efectos de bases reguladoras de pensiones futuras.

Los colectivos con mayor afectación son los de niveles retributivos más altos, lo que también se ha criticado porque se entiende que penalizaría la atracción de talento y la inversión en cualificación, algo que es difícil de compartir en un modelo competitivo que apueste por el valor añadido y no los bajos salarios. Una cuestión que queda incierta en la regulación es el destino específico de esta cuota adicional que, en buena lógica, debería ir a nutrir el Fondo de Reserva, según presagia la cláusula abierta del art. 118.1 TRLGSS. Sorprende esta diferencia con la previsión para el MEI, que sí se especifica tal destino. De forma muy sintética, y de mantenerse la proporcional actual en el reparto de la cuota entre empresa y persona trabajadora (83 % aportación patronal –23,6–; 17 % la obrera –4,7–), la reforma implicaría, a muy largo plazo, de nuevo (Tabla I según DT 42.^a LGSS).

⁷ Monereo Pérez, J. L. (2022): *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social*, Barcelona, Atelier.

Año	Tipo Tramo 1 (cuota patronal/obrera)	Tipo Tramo 2 (cuota patronal/obrera)	Tipo Tramo 3 (cuota patronal/obrera)
2025	0,92 (0,77/0,15)	1,00 (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)	1,50 (1,25/0,25)	1,75 (1,46/0,29)
2028	1,60 (1,33/0,27)	1,75 (1,46/0,29)	2,04 (1,70/0,34)
2029	1,83 (1,53/0,30)	2,00 (1,67/0,33)	2,33 (1,94/0,39)
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)	2,50 (2,08/0,42)	2,92 (2,44/0,48)
2032	2,52 (2,10/0,42)	2,75 (2,29/0,46)	3,21 (2,68/0,53)
2033	2,75 (2,29/0,46)	3,00 (2,50/0,50)	3,50 (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)	3,50 (2,92/0,58)	4,08 (3,40/0,68)
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)	4,00 (3,33/0,66)	4,67 (3,89/0,78)
2038	3,90 (3,25/0,65)	4,25 (3,54/0,71)	4,96 (4,14/0,82)
2039	4,13 (3,44/0,69)	4,50 (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)	5,00 (4,17/0,83)	5,83 (4,86/0,97)
2042	4,81 (4,01/0,80)	5,25 (4,38/0,87)	6,13 (5,11/1,02)
2043	5,04 (4,20/0,84)	5,50 (4,59/0,91)	6,42 (5,35/1,07)
2044	5,27 (4,39/0,88)	5,75 (4,80/0,95)	6,71 (5,60/1,11)
2045	5,50 (4,59/0,91)	6,00 (5,00/1,00)	7,00 (5,84/1,16)

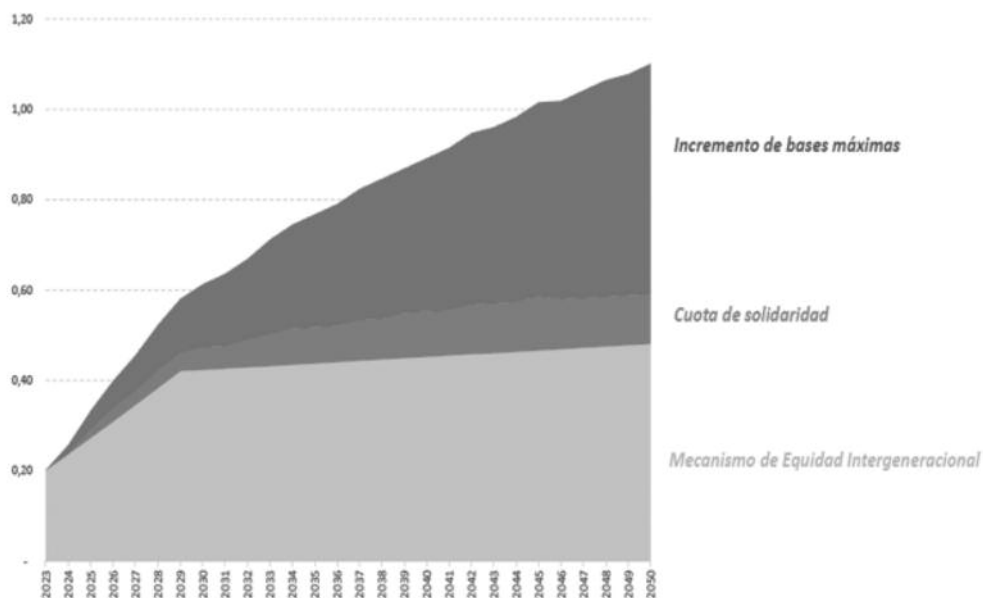
El Real Decreto Ley también incluye una nueva regulación (vuelta de tuerca) al MEI (artículo 127 bis y disposición transitoria cuadragésima tercera TRLGSS). Dado que es conocida en su funcionamiento esencial, aquí solo diremos que esta cotización finalista (dirigida a realimentar el vaciado –y por tanto hoy magro– Fondo de Reserva), de aplicación en todo el sistema –salvo clases pasivas y los colectivos excluidos de la cotización por jubilación, como las personas jubiladas activas, así como personas en programas de formación o prácticas no laborales–, y excluido para el cómputo de las prestaciones, tiene un horizonte de duplicación de los tipos actuales.

Eso sí, será en 2029, pues se mantiene para este año (cotización adicional del 0,6 %, 0,5 % para la empresa y 0,1 % para la persona trabajadora), aumentándose a partir del que viene en 0,1 % adicional, hasta alcanzar el 1,2 %. Y así seguirá, en principio, desde 2029 a 2050 (*«largo me lo fiais»*, que diría el clásico).

De menor importancia, pero no desdeñable, a fin de una viabilidad financiera más socialmente sostenible, es el mecanismo de la jubilación demorada (retraso de la edad de jubilación libremente decidida) que, además, se fundamenta en el enfoque de promoción del envejecimiento activo. La conocida, pero hasta ahora escasa, práctica del retraso de la edad de jubilación conlleva un ahorro para el sistema, que ahora ha querido incentivarlo más, para que el ahorro sea superior, aunque crezca el incentivo, pues el balance final es positivo para el Erario. La Ley 21/2021 contempló tres posibilidades: elegir bien por un porcentaje adicional del 4 % por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante –casi un 60 % de estos pensionistas han mejorado su percibo respecto de la legislación anterior, de ahí que aumente su éxito gradualmente– bien por 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 (será un 10% superior para las largas carreras de seguro –44,5 años o más–) bien la combinación de ambas fórmulas, según dispusiera la norma reglamentaria. Un desarrollo pendiente que se ha cumplido con el citado RD 371/2023, de 16 de mayo, con el que no solo se concreta la fórmula mixta (haciéndola realmente mixta, es decir, una mezcla de las dos previas), sino que ha concretado aspectos de las dos anteriores, dando mayor certeza jurídica.

La tercera –híbrida– vía, precisa la norma, solo está abierta a quienes hayan demorado como mínimo dos años el cese del trabajo, lo que no augura un resultado muy halagüeño, dado que ahora la demora más frecuente es de un año. En cuanto al importe, se distingue según el tiempo en que se haya mantenido en activo. Así, de dos a diez años completos, o más de once. En el primer supuesto, será la suma del porcentaje adicional del 4 % por año de la mitad de ese período, más una cantidad a tanto alzado por el resto del periodo considerado. Si acredita 11 años o más completos de cotización, cuantía de este complemento de demora será la suma de una cantidad a tanto alzado por cinco años de ese período y el porcentaje adicional del 4 % por cada uno de los años restantes. A modo de valoración, y a la espera de escenarios más normalizados y estables inflacionarios, no parece que esta vía vaya a tener gran éxito, por lo que, el aumento de la jubilación demorada seguirá gradual y residual

Gráfico 2. Recursos generados por las nuevas medidas de sostenibilidad financiera.



3. MEDIDAS DE REFORMA PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LAS PENSIONES: GARANTÍAS DE SUFICIENCIA Y EQUITAD

3.1. Una nueva fórmula de cálculo de la base reguladora para la jubilación: de medida de recorte a mejora de su suficiencia

En apretada síntesis, las medidas de reforma legal del sistema público de pensiones incluidas en esta segunda fase con una finalidad marcadamente de sostenibilidad social, esto es, de mejora de su suficiencia, pueden agruparse en tres bloques. A saber:

- a) La nueva fórmula para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, que pretende ampliar el periodo de cómputo, si bien con importantes factores de corrección que han terminado, como se apuntaba, mutando el sentido de la medida.
- b) Las reformas orientadas básicamente a acelerar la corrección legal de la brecha de género en pensiones.
- c) La mejora de las pensiones mínimas en general, así como las no contributivas, a fin de garantizar su suficiencia, para evitar que se mantengan en umbrales típicos de pobreza.

- d) Nuevas reglas para la mejora del acceso a la jubilación anticipada de las personas con discapacidad. Esta medida no se incluye en la segunda fase, sino en la primera, como es sabido, pero sí se ha concretado, mediante desarrollo reglamentario reciente (RD 370/2023, de 16 de mayo).

Aunque estaba apuntada (vaga e imprecisamente en las Recomendaciones 5 y 11 del Informe de Seguimiento del Pacto de Toledo (octubre 2020), sin ninguna duda, la más novedosa y llamativa⁸ es la primera, también por el citado proceso de mutación del sentido de política del derecho de pensiones que representa, pasando de vía de reducción de la pensión, al menos para determinados colectivos, los que tienen más dificultad para carreras largas y estables, a otra para mejorar, en tales casos, la cuantía de la pensión. Una constatación que da idea no solo de las fórmulas más imaginativas y creativas que puede acuñar el método pactado y transaccional, en este caso no solo con los interlocutores sociales, también con la Comisión Europea, frente a las más lineales y limitadas del método de la imposición unilateral. Precisamente, la necesidad de fórmulas innovadoras de equilibrio ya se auguraba en la citada Recomendación 11:

«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».

La nueva regulación ha ido más allá, primando la normalización del principio de sostenibilidad social sobre la viabilidad financiera, de ahí que se abandone la exigencia de excepcionalidad predicada por el Pacto de Toledo, si bien ha introducido precauciones en este sentido, en especial a través de la gradualidad de la introducción de la reforma. En este sentido, a diferencia de la política del derecho seguida en las precedentes reformas legales, en las que se ha seguido una senda de ampliación (muy gradual en el caso de la pactada socialmente a través de la Ley 27/2011 y que ha conducido a los 25 años) del periodo de cómputo para la base reguladora, ahora se amplía, sí, a 348 meses (29 años), pero con la posibilidad de excluir 24 meses (2 años), los que se consideren (de oficio) más negativos para las personas trabajadoras. Conviene tener claro, no obstante, que en la fórmula matemática (algorítmica), se incluye 29 años, recalculándose sobre 27 tras la citada elección, dividiéndose posteriormente por una cifra a fin de permitir atender a las pagas correspondientes a lo cotizado en 27 años.

⁸ Tampoco el PRTR daba una idea precisa de cuál sería la propuesta final (C30.R2-C: «Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación»).

¿Más enrevesado de lo necesario? Quizás, pero, en todo caso, de un lado, la ampliación no se impondrá hasta 2041⁹. De otro, tampoco lo será de forma inmediata, sino progresiva, por lo que hace que el cambio sea liviano, suave o, incluso, «dulce»:

- desde 2026 a 2040: únicamente sí es más favorable que en la situación actual;
- de 2041 a 2044: la alternativa será entre 27 años y 25 y media, 26, y 26 y medio, respectivamente.

Para las mentes más matemáticas, se recuerda que la fórmula legislativa (también aquí manda el algoritmo y sus novedades) para el futuro cálculo de la Base Reguladora (BR) se expresa del siguiente modo:

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

3.2. Una corrección de la brecha de género en pensiones tomada más en serio: del «complemento para su reducción» a la integración de lagunas

Es manifiesto que la exigencia de una carrera más larga de seguro requiere atender a los eventuales vacíos de cotización que, en un escenario de carreras cada vez más cortas y, sobre todo, irregulares, se pueden producir. Par corregir o compensar este problema se utiliza la técnica de la integración de lagunas, una cuestión que ha venido mutando de uso a lo largo del tiempo, pues nacida como instrumento de garantía de protección derivó de forma progresiva en una medida de sostenibilidad financiera. Pues bien, de nuevo, en la reforma aquí comentada volverá a adquirir una dimensión garantista, de protección, sea en general sea, en particular, para determinados colectivos, en especial para el colectivo de personas trabajadoras a tiempo parcial y, sobre todo, para las mujeres, en aras de reducir de forma más significativa la brecha de género en pensiones. La reforma, en consecuencia, del instrumento de la integración de lagunas va también en la dirección de mejora de la sostenibilidad social del sistema público de pensiones.

Desde esta mutada perspectiva, el RDL 2/2023 incorpora significativas novedades en este ámbito, aunque conviene advertir que no conlleva la recuperación plena de todos los derechos perdidos en virtud de la DF 20^a de la Ley 3/2012, a raíz de la cual

⁹ El nuevo artículo 209.1 LGSS sólo entrará en vigor a partir de 2026 y estará condicionado por la referida graduación, prevista en las Disposiciones Transitorias 4 y 40 LGSS. De este modo, las conocidas referencias temporales (300:350) serán desplazadas por otras (324:378), con un marco temporal de 29 años (la base reguladora no se calcula sobre 324 meses, sino sobre un dividendo de 348, si bien los 24 meses descartados tomarán el valor cero). De este modo, por vez primera en nuestro sistema, «el dividendo de la fórmula no se corresponda exactamente con el divisor más dos meses por año, ya que al omitir de oficio 24 mensualidades, el divisor corresponde a un dividendo de 27 años». Vid. MALDONADO MOLINA, J. A. «La reforma de las pensiones...», ob. cit. p. 27.

la integración de lagunas dejó de hacerse por el 100 por 100 de las bases mínimas para quedarse en la mitad desde la número 49. Donde más se avanza, ciertamente, es en la integración de las lagunas de cotización con perspectiva de género. En un plano general, y a valorar de una forma positiva, la nueva regulación garantiza que, dada la existencia ahora de 2 periodos temporales (27 años dentro de los últimos 29), que las lagunas se integren en los 29 años (art. 209 TRLGSS): en los 348 meses consecutivos e inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante. Es positivo porque permite que los periodos que finalmente se omitan en el cómputo sean algunos de los que se cubran con la integración de lagunas. Para el trabajo a tiempo parcial hay también novedades, pues se corrige una deficiencia que, no considerada discriminatoria por el TJUE ni por el TC, sí resultaba arbitraria, en la medida en que la integración por tiempo completo o parcial dependía de una situación azarosa (en qué régimen se estaba el mes anterior). El art. 248.2 TRLGSS remite a su arts. 209.1 y 197.4, por tanto, los equipara a las reglas de las personas a tiempo completo.

Sin duda, esta mejora ya implicará un efecto positivo en la reducción de la brecha de género, por cuanto las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en el trabajo a tiempo parcial. Ahora bien, a fin de avanzar y acelerar el cierre de esa brecha social pensional se introducen «acciones positivas» en el ámbito de la integración de lagunas. Las acciones de mejora se concretan en el reconocimiento de porcentajes de integración más favorables a partir de la laguna 49. En el caso de las mujeres ya no se integrarán al 50 %, sino con el 100 por cien de la laguna 49 a 60; y del 80 por ciento de la laguna 61 a 84. El beneficio para las mujeres solo se aplicará a partir del año 2026 (la negociación sindical de la reforma ha permitido adelantarla un año respecto de lo previsto –2027–¹⁰, pero es evidente que se queda corto, pues debió entrar en vigor a partir del año 2024), sin descartar a los hombres, pero siempre que prueben un perjuicio concreto en su carrera por el trabajo de cuidar, en unos términos análogos a los exigidos para beneficiarse del complemento del art. 60 TRLGSS (todos salvo el relativo a que la pensión del hombre sea superior a la del otro progenitor; tener derecho al complemento para la reducción de la brecha de género).

Las acciones positivas a favor de corregir las brechas de género desbordan, pues, tanto la técnica del complemento específico a tal fin (art. 60 TRLGSS), que también es revisado para su mejora –se incrementa un 10 % su cuantía, ya desde el año 2024; mejoran también los requisitos de acceso para los hombres, a fin de prevenir su cuestionamiento judicial– como la de las ficciones jurídicas para tener como cotizados efectivamente periodos en los que no se cotiza por realizar «trabajos de cuidar» (derechos de conciliación)¹¹. Otras medidas futuras se prevén a tal fin (DA 37.^a TRLGSS).

¹⁰ Otra prueba de las virtudes garantistas del acuerdo, a sumar a la más relevante: el acuerdo es la fuente de un beneficio para las mujeres de 50 puntos más que los hombres en la cobertura de las lagunas 49 a 60, así como de 30 puntos hasta la 84.

¹¹ Ej.: 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 –art. 237.2 TRLGSS–, Ampliación de los años reconocidos como cotizados en caso de reducción de jornada por cuidado de hijos u otros familiares –art. 237.3 TRLGSS–.

Quienes no tienen muchos motivos de satisfacción son los colectivos de personas trabajadoras autónomas, tampoco por tanto las del sexo femenino, que, si bien ha visto mejorada su situación en el ámbito de la integración de lagunas, su intensidad es menor que para el régimen general, lo que no deja de suscitar problemas. Precisamente, ya hay algunas sentencias que ponen de relieve que el sistema es discriminatorio indirectamente para las trabajadoras autónomas. El nuevo artículo 322 LGSS (con vigencia aplazada a 2026 también) restringe la integración (antes excluida del todo) a las lagunas derivadas de los períodos posteriores a la extinción de la prestación económica por cese de actividad (si no existe obligación de cotizar) en los siguientes seis meses de cada uno de dichos períodos. A tal fin se utilizará la base mínima de la tabla general del RETA. Lógicamente, su carácter restrictivo es manifiesto, tanto por el tiempo de duración como por lo exigente de los requisitos, que reduce la utilidad del mecanismo notablemente (la historia de esta prestación «paro de autónomos» es reciente –2012– y de eficacia limitada, casi simbólica hasta la revisión de los requisitos en las últimas reformas). Sin duda, aquí hace falta una nueva reforma más protectora y de equidad entre el RGSS y el RETA.

3.3. La suficiencia de las pensiones mínimas se toma en serio jurídicamente: la influencia de la ratificación de la CSE

Aunque se apuntaba en la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto (Estudio para la delimitación del umbral de pobreza y reordenación integral de las prestaciones no contributivas), incluso en la Ley del Ingreso Mínimo Vital (el compromiso de reordenación de las prestaciones no contributivas), relegándose tanto en el Informe de Seguimiento del Pacto de Toledo como en el PRTR, la Disposición Final 5.^a de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre (suficiencia de las pensiones mínimas) volvía a situar en el centro de las reivindicaciones de sostenibilidad social del sistema público de pensiones una profunda revisión de las cuantías de las pensiones con menor intensidad protectoras, las pensiones mínimas y, lógicamente, las no contributivas (revalorizadas en los últimos años muy por encima de la inflación, también en el año 203, pero que siguen con cuantías misérrimas). Son las pensiones no solo con menos poder de compra, sino que, por ello, mantiene a las personas con una renta por debajo del umbral de pobreza, con lo que no cumple su función constitucional, tampoco los compromisos de España internacionales, sobre todos los de los arts. 12 y 13 CSE.

Precisamente, algo que no suele ser reseñado, esta disposición adicional se marca como objetivo una razonable equiparación entre la evolución de esta institución y la del salario mínimo interprofesional, apelando igualmente al compromiso con la Carta Social Europea. Por lo tanto, no solo se establecía un objetivo de política del derecho (mejorar la suficiencia de las pensiones mínimas), sino también con un enfoque jurídico, esto es, de derecho subjetivo (derecho social fundamental humano), que no dependiera solo de la voluntad política, y un indicador objetivo de referencia: el SMI.

En este deficitario, pero expectante, escenario, la nueva Disposición Adicional 53.^a del TRLGSS prevé un aumento progreso de ambos tipos de pensiones, las contributivas mínimas, y las no contributivas. Este proceso se iniciará en 2024 y tiene previsto culminar el año 2027, elevándose gradualmente la pensión mínima contributiva de jubilación cuyo titular tenga más de 65 años y cónyuge a su cargo hasta alcanzar el umbral de pobreza para un hogar compuesto por dos personas adultas¹². El resto de las pensiones mínimas se incrementará anualmente al igual que las anteriores, pero en un 50 por ciento. En cuanto a las pensiones no contributivas, revalorizadas conforme al reformado artículo 62, aumentarán adicionalmente cada año, en el mismo período y por el mismo procedimiento, si bien ahora la referencia será la de multiplicar por 0,75 el umbral de la pobreza de un hogar unipersonal.

En suma, no será el SMI el referente, como se apuntaba en la primera fase de la reforma, sino el umbral de pobreza. Aunque no podemos profundizar aquí, no esto seguro de que haya un cumplimiento estricto de la exigencia de la doctrina del CEDS, que es el referente atendido, sin duda. En todo caso, a fin de evaluar el efecto de esta política de seguridad social frente a la pobreza, se compromete un informe de seguimiento (ap. 7).

En términos más inmediatos, esto implicará que la brecha existente entre la cuantía de referencia de la pensión contributiva de jubilación de mayores de 65 años con cónyuge a cargo y el umbral de la pobreza calculado para un hogar de dos personas adultas, se irá cerrando gradualmente, según la siguiente escala:

- El 1 de enero de 2024 la cuantía de referencia aumentará adicionalmente en el porcentaje necesario para reducir la brecha en un 20 %.
- El 1 de enero de 2025 tal cuantía subirá adicionalmente en el porcentaje necesario para reducir en un 30 % la brecha que exista.
- El 1 de enero de 2026 subirá para la reducción del 50 % la brecha existente.
- El 1 de enero de 2027 la cuantía subirá todo lo necesario para cubrir el umbral de pobreza calculado para un hogar de dos personas adultas.

En euros constantes y sonantes implicará que las pensiones mínimas de jubilación en tales casos pasarán desde los actuales 13.526,80 euros anuales (966,20 euros mensuales), hasta 16.500 euros (1.178,57 euros mensuales, en 14 pagas) en el año 2027. En definitiva, un incremento en torno al 22 % de la pensión mínima con cónyuge a cargo, sin duda una muy buena mejora, pero, no se dude, insuficiente aún para cubrir la garantía establecida en el art. 41 CE en relación con el art. 12 CSE, en la interpretación del CEDS.

¹² 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, pensiones con cónyuge a cargo.

Una valoración positiva, pero a la vez crítica, de la reforma que también ha de hacerse para las pensiones no contributivas. Éstas pasarán de los actuales 6.784,54 euros anuales (484,61 euros mensuales) en caso de percibo de la cuantía íntegra, hasta situarse en casi 8.300 euros anuales (592 euros mensuales) en 2027. Parece claro que esta renta está muy por debajo del nivel mínimo de existencia digna y requerirá futuros esfuerzos de mejora.

4. REFLEXIÓN FINAL

No podemos ahondar más, en este limitado espacio, en unas medidas de reforma de gran calado, tanto jurídicas como de política-social, para el sistema público de pensiones. En este momento final del análisis tampoco es adecuado repetir, abreviadamente, lo que se ha expuesto en las páginas precedentes. La misión de esta reflexión final es insistir en la valoración positiva que, como balance general, debe merecer este nuevo paquete de reformas de garantismo social, ahora en el ámbito tan trascendental para la sociedad, la economía y la democracia en su conjunto, como es el sistema público de pensiones, la más fascinante y exitosa inversión productiva de cuantas ha producido el sistema, el Estado Social de Derecho y la economía de bienestar. Es importante cuidar el sistema de pensiones públicas, desde un punto de vista social, pero también económico, porque es la garantía de sostenibilidad de la capacidad de compra de una parte muy creciente de la población y, por tanto, vital para la componente del consumo de todo crecimiento y, por lo tanto, para el propio empleo. Una vez más, economía y dignidad humana se concilian.

Además, el carácter pactado de la reforma añade imaginación y creatividad a buena parte de las medidas, de modo que adquieren un sentido más complejo y ambivalente, pero por eso también más útil, al permitir conciliar mejor los difíciles equilibrios que hay que mantener en su interior. Y todo ello sin desfigurar, al revés, consolidando, todo el sistema, que ha de desplegar tanto una función contributiva como distributiva, por lo que al principio de proporcionalidad relativa entre aportación y pensión se debe sumar el de la solidaridad (redefinición en clave de progresividad y justicia redistributiva del sistema público de pensiones). No solo hay que mejorar la capacidad de recaudación del sistema, lo que se hace con esta segunda fase de reforma, sino que hay que redistribuirla mejor, con vistas también a una ordenación más allá del desafío coyuntural que significará en estos años la incorporación de la generación del baby boom, en escenarios estructurales de transición demográfica (no me gusta llamarlo «tsunami demográfico» ni tampoco «bomba demográfica», porque arroja una imagen negativa, que no debe tener).

En suma, el carácter pactado de la reforma no solo asegura la paz social, un valor tan sociocultural como económico, sino que introduce un rostro humano a la exigencia de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. Junto al equilibrio en las finanzas se pone en el primer plano la suficiencia de la protección, pues sin esta

no hay aquella, y viceversa. Asimismo, ese rostro humano adquiere caras concretas, no abstractas y sitúa a los colectivos más vulnerables en el centro de la protección. También reconoce la necesidad de avanzar más rápidamente en la equidad de género del sistema¹³.

¹³ Vid. MIÑARRO YANINI, M. y MOLINA NAVARRETE, C. *La reinención sistémica de la Seguridad Social: Reformas legales y reinterpretaciones judiciales de diligencia debida para corregir sus brechas de género*, Bomarzo, Albacete, 2023.