

EL SEGUNDO (POR AHORA) PAQUETE DE REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

Catedrático (E) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

1. El permanente estado de reforma del sistema de Seguridad Social resulta a veces convulsionado por la incidencia de normas, como el RD-ley 2/2023, de 16-3, que, al igual que la norma que constituyó el primer paquete de reformas a partir del Informe de la Comisión del Pacto de Toledo de noviembre de 2022, esto es, la Ley 21/2021, de 28-12, son una suerte de leyes ómnibus que afectan a un amplio abanico de materias, más o menos relacionadas con el título de la norma.

2. Siguiendo el título de la norma, un primer grupo de reformas se refieren a la ampliación de los derechos de los pensionistas. Aunque también afecten, con mayor o menor intensidad a otras prestaciones como la IT, la prestación por cuidado de hijo enfermo grave, la inclusión en la Seguridad Social de las prácticas formativas o académicas externas, la orfandad, el trabajo a tiempo parcial, las personas discapacitadas, los artistas, el cese de actividad de los trabajadores autónomos o el caso de las pensiones reconocidas al amparo de normas internacionales.

Centrando la atención en el tema de las pensiones, el RD-ley trata lo referido al complemento de mínimos, con modificaciones puntuales (art. 59 LGSS), aunque puede destacarse lo contenido en la nueva DA 53 LGSS que establece una relación de identidad entre la cuantía mínima de la pensión contributiva de jubilación y otras pensiones y el umbral de pobreza cuyos indicadores fija la norma y que será plenamente efectiva desde 2027, marcando un periodo transitorio de reducción de la diferencia a partir del 1 de enero de 2024.

En cuanto a lo referido a la BR de la pensión de jubilación, se amplían a 29 los años inmediatamente anteriores de referencia, pero seleccionándose de oficio entre ellos las bases de mayor importe referidas a 27 años (art. 209.1 LGSS); una fórmula sobre la que es difícil acordar si es o no más beneficiosa para los trabajadores, existiendo argumentos encontrados. En todo caso, la DT40^a LGSS incorpora ahora un régimen transitorio de aplicación que llega hasta el año 2037. Normas transitorias que también se contienen en la DT4^a, con previsiones a muy largo plazo cuya aplicabilidad real hoy no puede calificarse sino como una incógnita

EL RD-ley también se refiere a la actualización y revalorización de las cuantías del tope máximo de cotización (art. 19.3 LGSS), de la cuantía inicial de la pensión si queda limitada por el máximo (art. 57 LGSS) y de todas las pensiones contributivas incluido el complemento de brecha de género conforme al criterio ya consolidado del valor medio de la tasa de variación del IPC en los doce meses anteriores (art. 58 LGSS). En cuanto al límite máximo de la pensión, la DT39^a LGSS prevé incrementos graduales de dicho tope por encima de la propia revalorización a partir del año 2025 y demorando hasta el 2051 la introducción de incrementos porcentuales superiores que regirán hasta el año 2065.

3. En cuanto a la reducción de la brecha de género, se introducen modificaciones en el art. 60 y en las DA37^a y DT44^a LGSS en relación con la definición de lo que se entiende por brecha de género, así como respecto del posible derecho de los hombres al complemento previsto y en relación con la concurrencia de ambos progenitores como posibles titulares del derecho. De destacar la mejora de tratamiento de las lagunas de cotización en los casos de persistencia de la brecha de género (DT41^a LGSS) y, sobre todo, el incremento del 10% de dicho complemento para los años 2024 y 2025. En su conjunto, el RD-ley mejora la cuantía del complemento y lo consolida en tanto la brecha sea superior al 5%.

4. Por lo que hace al establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, la norma prevé diversos instrumentos de un aumento de los ingresos. Así, el art. 19.3 y la DT38^a pujan a favor de un incremento del tope de cotización que, como regla general, será igual a la revalorización de las pensiones, añadiendo, desde el año 2024 al 2050, incrementos porcentuales anuales del 1,2% (DT38^a LGSS); una subida de ingresos que estará compensada por la paralela, aunque menor, subida del tope máximo de las pensiones.

Por otra parte, el art. 19 bis LGSS crea una nueva cotización, llamada adicional de solidaridad, distribuida entre empresa y trabajador de la misma forma que la cotización por contingencias comunes, a aplicar sobre el exceso de ingresos sobre la base máxima de cotización, consistente en un 5,5, un 6 o 7% sobre tales excesos de la base de un 10%, entre un 10 y un 50%, o un porcentaje superior. En cuanto al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), ahora regulado en el art. 127 bis LGSS que, a diferencia de lo establecido en la DF4^a de la Ley 21/2021, se aplica a todos los regímenes y supuestos en que se cotice por jubilación y se incrementa del 0,6% al 1,2%, correspondiendo al trabajador solamente el 0,2%. Esta cotización adicional se destina al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, prohibiendo la norma que sea objeto de bonificación, reducción, exención o deducción. En todo caso, y como sucede con otras previsiones de tipo financiero, la DT43^a LGSS establece una aplicación gradual del incremento hasta el año 2030.

Finalmente, hay que hacer referencia a los cambios introducidos en relación con el Fondo de Reserva (arts. 117 a 121 LGSS) donde se subraya el que el Fondo sea el obligado destinatario, tras acuerdo del Consejo de Ministros, de los excedentes, definidos como la diferencia entre ingresos y gastos respecto de las prestaciones contributivas, así como, de forma automática, del importe del MEI. La norma también

regula el mecanismo de disposición del Fondo, destinado de forma exclusiva a la financiación de las pensiones contributivas y limitando el posible desembolso anual a un porcentaje del PIB que la norma establece sólo desde el año 2033 al año 2053, yendo desde el 0,10% al 0,50%.

5. Como valoración general, el RD-ley es una norma que, como viene sucediendo en los últimos años, trata de compensar una mejora de la calidad prestacional, asumiendo el coste que de ello se deriva, con fórmulas de incremento de los ingresos (cotización de solidaridad, MEI, subida del tope de cotización, ampliación del periodo de cálculo de la pensión de jubilación). En todo caso, se trata de mecanismos de los que puede decirse que el gasto se plantea antes de los ingresos para los que se establecen periodos transitorios muy amplios. En definitiva, una reforma de la que solamente podrá decirse si es efectiva respecto de la sostenibilidad del sistema en la medida en que vaya aplicándose: lo que quizás justifique la desconfianza y el rechazo que la misma ha provocado en quienes recae en mayor medida el esfuerzo de financiación.

CITA: SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA, "El segundo (por ahora) paquete de reformas en materia de Seguridad Social", Briefs AEDTSS, número, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 26, 2023.