

REFORMA DE PENSIONES 2024: NOVEDADES EN MATERIA DE JUBILACIÓN

FRANCISCA MORENO ROMERO

NET21 NÚMERO 19, septiembre 2024

El último acuerdo para la reforma de pensiones suscrito en el marco del Diálogo Social el pasado 18 de septiembre por el presidente del Gobierno y los máximos responsables de las organizaciones empresariales y sindicales mayoritarias de ámbito estatal, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, se constituye como la última fase de la reforma de pensiones iniciada en 2021.

Se trata así de una reforma de pensiones ambiciosa y, por tanto, de contenido muy amplio que se ha llevado a cabo en fases sucesivas entre los años 2021 y 2024 y que, hasta el momento, se han concretado en las siguientes normas:

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.

Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

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.

Otro rasgo diferencial de esta reforma consiste en el alto nivel de acuerdo social que ha concitado cada una de las fases regulatorias en las que se ha concretado. Así, destaca el hecho de que, salvo en lo referido a la Ley 12/2022, de 30 de

junio, que establece un nuevo marco regulatorio para los planes y fondos de pensiones de empleo, que se llevó a cabo a iniciativa exclusiva del gobierno, todas las demás reformas han contado con el acuerdo expreso de las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Y en el caso de las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, lo han tenido también a excepción de las contenidas en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, en cuyo proceso de debate participaron, pero cuyo texto final no contó finalmente con su rúbrica.

La reforma incluye así, a través de la Ley 12/2021, de 28 de diciembre, una rectificación integral de las dos medidas más importantes introducidas en 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*. De una parte, se deroga el conocido como “factor de sostenibilidad” (art. 211 LGSS) que básicamente establecía una fórmula que vinculaba la cuantía inicial de la pensión de jubilación vinculándola con la evolución de la esperanza de vida, y que, sometida a sucesivas prórrogas, nunca llegó a entrar en vigor pese a llevar aprobada casi una década. Atendiendo a la evolución que presenta la esperanza de vida en nuestro país, creciente desde el final de la Guerra Civil (1936-1939) con la única salvedad de la pandemia Covid (que ha supuesto un breve lapsus de la tendencia, en este momento muy cerca de verse superado de forma plena), el efecto más previsible de dicho factor habría sido una reducción generalizada de la cuantía de las pensiones iniciales de los nuevos pensionistas.

Junto a esta medida, la reforma ha establecido también una nueva fórmula de revalorización de pensiones (art. 58 LGSS) ahora vinculada a la inflación media registrada cada ejercicio, con lo que se garantiza el mantenimiento del poder de compra de todas las pensiones durante toda su vigencia. Esta nueva fórmula de revalorización sustituye al IRP (Índice de Revalorización de Pensiones) que vinculaba dicha revalorización a la situación financiera del sistema y que durante varios ejercicios había tenido como resultado revalorizaciones limitadas al 0,25%, cuantía que actuaba como garantía mínima de revalorización en el citado índice.

Estas medidas, junto a otras introducidas más tarde en el *Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo*, como las relativas a la reducción de la brecha de género mediante la ampliación de periodos reconocidos como cotizados (arts. 235 a 237 LGSS), la mejora de la fórmula de integración de lagunas de pensiones de jubilación causadas por mujeres (arts. 209.1 y 197.4 LGSS); y la garantía de

suficiencia de las pensiones mínimas y pensiones no contributivas (arts. 59, 364 y D.A. 53ª LGSS); la mejora de la fórmula de integración de lagunas para trabajadores por cuenta propia (art. 322 LGSS); entre otras, han venido a ampliar los márgenes de protección social que ofrecen las pensiones públicas.

Obviamente, la rectificación de esta parte de la reforma previa acometida en 2013 tiene como consecuencia un incremento del gasto. Para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a largo plazo, la reforma 2021-2024 incluye una serie de medidas orientadas a reforzar la estructura de ingresos. Así, entre todas ellas destacan la contenida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, por la que se crea el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) (art. 127 bis y D.T. 43ª LGSS) que se constituye como un tipo de cotización por contingencias comunes adicional y transitorio (inicialmente previsto hasta el año 2050) que tiene como objetivo dotar el Fondo de Reserva (arts. 117 y ss. LGSS) para acometer una parte del incremento del gasto derivado de la supresión del factor de sostenibilidad (art. 211 LGSS); la puesta en marcha de un nuevo sistema de cotización para trabajadores autónomos en base a los ingresos reales que produzca su actividad regulado en el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio; el incremento progresivo de la base máxima de cotización (art. 148 LGSS y D.T. 38ª LGSS); y el establecimiento de una cotización de solidaridad para las personas con salarios superiores a la base máxima (art. 19 bis LGSS). Y, de la misma forma, se refuerzan los ingresos del sistema como consecuencia de la implementación plena de la recomendación primera del Pacto de Toledo referida al principio de separación de fuentes, ahora positivizado en una transferencia anual del Estado que actúa como garante público de la sostenibilidad financiera del conjunto del sistema de Seguridad Social (D.A 32ª LGSS).

Por su parte, la nueva reforma 2021-2024 sí mantiene los elementos fundamentales y la orientación que en su día se establecieron en las medidas reguladas en el *Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*. En este punto, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, se limita a una revisión de los requisitos de acceso y los coeficientes reductores de la cuantía de las pensiones de jubilación causadas en las modalidades de jubilación anticipada involuntaria (art. 207 LGSS) y voluntaria (art. 208 LGSS). Y precisamente la última fase de la reforma culminada en

septiembre de 2024 completa esta línea de reforma abordando la revisión de los principales parámetros de las modalidades (que no la orientación respecto de la acción protectora de las figuras) en las modalidades de jubilación parcial anticipada con contrato de relevo (art. 215 LGSS), jubilación parcial prevista para la industria manufacturera (D.T.4ª, apartado 6, LGSS), jubilación demorada (art. 210.2 LGSS), y jubilación activa (art. 214 LGSS), así como un compromiso de abordar próximamente la modalidad de jubilación flexible (art. 213.1 LGSS).

Hemos de señalar que esta última fase de la reforma acordada en septiembre de 2024 no se ha trasladado hasta el momento a un proyecto reforma legislativa, por lo que el contenido que a continuación se relata está aún pendiente de tramitación parlamentaria.

En cualquier caso, podríamos concluir que esta fase de la reforma continúa la línea inicialmente abierta en la *Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible* (fruto en su momento de un acuerdo de diálogo social suscrito por CCOO, CEOE y CEPYME) que estableció las bases del actual modelo flexible de jubilación a diferentes edades actualmente vigente en nuestro país, y que posteriormente se vio profundizada en el *Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*, con una decidida apuesta por desarrollar un marco de mayor flexibilidad en la compatibilidad de empleo y trabajo así como de los incentivos para demorar de forma voluntaria la edad ordinaria de jubilación. Se trata en todo caso de un modelo flexible de jubilación articulado sobre la base de la voluntariedad y la existencia de incentivos y desincentivos sobre la cuantía de la pensión que ha dado excelentes resultados. Así lo demuestra el hecho de que ha sido capaz de conciliar un ajuste en la edad ordinaria de jubilación (que se ha elevado 2 años en las dos últimas décadas hasta situarlo actualmente ligeramente por encima de la edad legal de jubilación de 65 años), con el desarrollo de figuras de jubilación anticipada tanto voluntarias como involuntarias, y la protección de los trabajos especialmente penosos con modalidades de acceso anticipado sin minoración de la cuantía de la pensión; todo ello compensado mediante un incremento de la jubilación demorada voluntaria (que se ha duplicado en los última década hasta alcanzar el 10% de las nuevas altas en el primer semestre de 2024) y un ajuste de la edad

ordinaria de jubilación en las carreras de cotización más cortas que, no obstante, también pueden optar a las modalidades de jubilación anticipada cuando acreditan periodos cotizados suficientes.

En este modelo flexible de jubilación a diferentes edades, el acuerdo de reforma acordado en septiembre de 2024 ha mantenido los requisitos y condiciones previstos anteriormente para cada modalidad, incorporando las siguientes novedades:

En el caso de la jubilación parcial, ha previsto un esquema que pretende hacer confluir las dos modalidades diferentes que actualmente existen (art. 215 y DT 4ª, apartado 6, LGSS) sobre la base acomodar ambas a un esquema de protección que mejore el acceso del jubilado parcial, aumente la calidad del empleo del trabajador relevista, ayude a una prestación flexible del trabajo ajustada a las necesidades de las empresas y ayude a mejorar la sostenibilidad financiera de esta modalidad reduciendo su sobrecoste mediante la obligación de cotizar por la jornada completa del jubilado parcial.

Así, las novedades introducidas en la modalidad de jubilación parcial que podríamos llamar ordinaria (art. 215 LGSS) en relación a la mejora del acceso a la figura consiste en la ampliación a 3 años el periodo de tiempo que se puede utilizar para adelantar la edad ordinaria de jubilación (antes eran 2 años).

En relación a la mejora de la calidad del empleo del trabajador relevista, se ha establecido la obligación de contrato de relevo indefinido y a jornada completa en todos los casos, de manera que se mejora la calidad del empleo y en muchos casos la retribución de las personas relevistas (mayoritariamente jóvenes) eliminando la posibilidad de contratos a tiempo parcial y de carácter temporal (antes esta garantía sólo estaba reservada a las situaciones en las que el trabajador/a veterano accedía a una reducción de jornada del 75%). En este mismo sentido se extiende la garantía de mantenimiento del empleo relativo a todos los contratos de relevo durante un plazo mínimo de 2 años después de la edad de jubilación ordinaria del jubilado parcial, de manera que en caso de incumplimiento la empresa debe devolver a la Seguridad Social todos los importes satisfechos en concepto de jubilación parcial del trabajador/a veterano (antes esta garantía sólo estaba reservada a las situaciones en las que el trabajador/a veterano accedía a una reducción de jornada del 75%). Finalmente, también en relación a la mejora de la calidad del empleo asociado a esta figura,

se habilita el acceso como relevista a las personas con contrato fijo-discontinuo, que antes estaban excluidas por el carácter indefinido de este contrato. Está por concretar la fórmula de garantía del empleo que en este caso deberá operar en las empresas en las que se produzca esta situación.

En relación a la flexibilización de los tiempos de trabajo ajustados a la necesidades productivas de las empresas, se establece la posibilidad de concentración de jornada total, anual, mensual, semanal o diaria por acuerdo en la negociación colectiva (antes la Ley sólo preveía una concentración máxima anual). De la misma forma, se establece que durante el 1º año de utilización de la modalidad, la reducción de jornada por la que se puede optar será un mínimo del 20% y un máximo del 33%, si bien este requisito queda en gran medida matizado por la posibilidad de concentración de jornada que ahora se permite. Ello significa, por ejemplo, que, si se acuerda en negociación colectiva, la reducción máxima en esta modalidad de jubilación parcial ordinaria o general, sería de un 33% el primer año, y 75% en los dos siguientes, o lo que es lo mismo, 14 meses de trabajo en los 36 meses de vigencia de la jubilación parcial.

Por su parte, en lo relativo a la jubilación parcial de la industria manufacturera (DT. 4ª, apartado 6, LGSS), entre las principales novedades se encuentra la garantía de prórroga durante 5 años (que alcanza a las que se produzcan antes del 1 de enero de 2030); de modo que se resuelve el problema de inseguridad jurídica al que se enfrentaban los procesos de negociación en las empresas para alcanzar acuerdos de jubilación parcial por verse condicionados a la prórroga de año en año desde la creación de esta modalidad de jubilación en el año 2019.

En relación a la flexibilidad en los tiempos de trabajo, también aquí se establece la posibilidad de concentración de jornada en los mismos términos que los planteados antes.

En lo relativo a la mejora de la calidad del empleo de los relevistas en este caso las medidas se limitan a la posibilidad de contratación de quienes hayan sido fijos-discontinuos en la misma empresa y a la ampliación de la garantía de empleo indefinido en las empresas hasta el 75% de las plantillas (antes era del 70%).

Finalmente, para ayudar a reducir el sobre-coste que tiene esta figura, se establece un sistema de cotización para el jubilado parcial (y su empresa) que irá creciendo progresivamente hasta alcanzar el 80% de la base de cotización a

jornada completa (comenzando en el 40% en el año 2025, y que se irá incrementando anualmente en un 10% adicional hasta alcanzar el 80% en el año 2029).

En lo relativo a la jubilación demorada (art. 210.2 LGSS) se mantiene el incentivo de incremento del 4% de la cuantía de la pensión de jubilación por cada año adicional de demora en la jubilación previsto en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, y se añade ahora un incentivo adicional de un 2% por periodos de demora superior a seis meses e inferior a un año que opera desde el segundo año de demora.

La modalidad de jubilación activa (art. 214 LGSS) cuenta entre sus novedades con la supresión del requisito que exige contar con la carrera completa de cotización para tener acceso a la misma, por lo que se permite el acceso a la totalidad de personas que se han jubilado demoradamente. Es esta una medida que permite acceder a esta modalidad a personas con carreras más cortas, mayoritariamente mujeres que hasta ahora no podía hacerlo.

Ahora también se reconoce la compatibilidad de la jubilación activa con los incentivos de demora (4% por cada año de demora y 2% por periodos de seis meses adicionales). Anteriormente dichos incentivos se suspendían durante la percepción de la jubilación activa y sólo se volvían a percibir cuando cesaba aquella.

Respecto del régimen de garantía mínima de la pensión, se establece un nuevo esquema de cuantía garantizada creciente en el tiempo. De este modo, el porcentaje de compatibilidad de la pensión con el mantenimiento de la actividad se incrementará en función de la demora en el acceso a la jubilación, en la siguiente secuencia: 1 año de demora: garantía del 45% de pensión; 2 años de demora: 55% de la pensión; 3 años de demora: 65% de la pensión; 4 años de demora: 80% de la pensión; 5 ó más años de demora: 100% de la pensión.

Adicionalmente, todos los porcentajes de garantía de pensión se incrementarán un 5% por cada 12 meses de actividad profesional ininterrumpida que se realicen durante la jubilación activa.

Por su parte, la Jubilación activa mejorada (art. 214.2, segundo párrafo, LGSS) prevista para las personas autónomas con asalariados se establece en dos tramos. Se garantiza el 75% de pensión (hasta ahora era el 100%) en los supuestos en

los que se acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses, o la contratación de un nuevo trabajador por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los dos años anteriores al inicio de la jubilación activa.

En estas pensiones se establece también un incremento adicional de un 5% por cada 12 meses de actividad profesional ininterrumpida que se realicen durante la jubilación activa.

Finalmente, se establece un mandato para que el Gobierno, en el plazo de seis meses, revise la regulación de la jubilación flexible contenida en el Real Decreto 1132/2002 con el fin de incentivar el acceso a esta modalidad de pensión de los trabajadores asalariados, mediante una mejora del porcentaje de pensión al que se puede acceder, compatibilizándolo con el empleo.

El acuerdo de diálogo social de septiembre de 2024 incluye como adenda en materia de jubilación el anuncio de una reforma del *Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social*, que sirve como reglamento para el ejercicio del derecho a jubilación anticipada por trabajos penosos (art. 206 LGSS). Se señala a este respecto como novedad una revisión del requisito de activación de la solicitud para la aplicación del procedimiento, de manera que ahora se exigirá que la misma se produzca por acuerdo entre sindicatos y empresarios, reservándose en última instancia la administración la capacidad de proceder de oficio con el objetivo de evitar situaciones de bloqueo por parte de alguno de los actores. Y, de la misma forma, se anuncia una revisión de los indicadores que servirán para objetivar la existencia de penosidad que, en su caso, pueda dar lugar al reconocimiento de un coeficiente reductor en la edad de jubilación.